CHILD CARE

A Better Alternative

a report by the
national council of welfare

december 1988

Canada

CHILD CARE
A Better Alternative

A Report by the National Council of Welfare

December 1988

Copies of this publication may be obtained from:
National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Également disponible en français sous le titre:

De meilleurs services de garde d'enfants

© Minister of Supply and Services Canada 1988
Cat. No. H68-20/1988E
ISBN 0-662-16598-5

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE PRESENT CHILD CARE SYSTEM	3
The Child Care Crisis	3
Child Care Options	4
Government Funding for Child Care	5
Child Care and Low-Income Families	7
THE NEW FEDERAL CHILD CARE STRATEGY	13
New Money and Old Money	14
Raising the Refundable Child Tax Credit	15
Raising the Tax Deduction for Child Care Expenses	17
The Canada Child Care Act	22
Maternity and Parental Benefits	27
A BETTER ALTERNATIVE	31
A New System of Subsidies	31
Other Improvements	35
What Would It Cost?	37
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	40
APPENDICES	43
A. Glossary	43
B. Income Limits for Child Care Subsidies, Canada Assistance Plan, 1987	46
C. Actual Child Care Subsidies and Tax Benefits	47
D. Proposed Subsidies Under a Reformed System	48
E. Comparing Child Care Options	49
FOOTNOTES	51

INTRODUCTION

A child care crisis was identified as long as 18 years ago by the Royal Commission on the Status of Women in Canada. In its 1970 report, the Commission said:

> "The time is past when society can refuse to provide community child services in the hope of dissuading mothers from leaving their children and going to work. We are faced with a situation that demands immediate action."[1]

In 1984, Judge Rosalie Abella, in the report of the Royal Commission on Equality in Employment, again pointed to the urgent need for action on child care. She said:

> "Child care is not a luxury, it is a necessity. Unless government policy responds to this urgency, we put women, children and the economy of the future at risk. Considering that more than half of all Canadian children spend much of their time in the care of people other than their parents, and that more than half of all parents need child care services for their children, social policy should not be permitted to remain so greatly behind the times."[2]

The same year, the federal government appointed the Task Force on Child Care, chaired by Katie Cooke, to examine and assess the need for child care and parental leave in Canada. The Task Force issued its report and recommendations, accompanied by a series of 20 background papers, in March 1986.

The federal government chose to take no immediate action on those recommendations. Instead, it appointed a committee of Members of

Parliament to study the problem. The Special Committee on Child Care, chaired by MP Shirley Martin, issued its report in March 1987.

Following that report, Ottawa entered into negotiations with the provinces and territories to develop a "national strategy" on child care. The strategy was announced by the federal government in December 1987. Details of some parts of the strategy still have to be worked out with the provinces and territories. Part of it, in the form of an increase in the child care expense deduction and the refundable child tax credit, was announced in the federal budget speech of February 10, 1988, and was enacted for the 1988 tax year. A new Canada Child Care Act, covering child care spaces in licensed centres and family homes, was introduced in Parliament in July 1988 but failed to become law before a federal election was called for November 21, 1988.

This report outlines existing arrangements for child care, with emphasis on low-income families; assesses the strengths and weaknesses of the new federal strategy; and proposes an alternative approach that we believe would be better for children and parents alike. To place these different proposals in context, it is necessary first to understand the origins of the child care crisis and the way in which government funding is currently used to support child care services.

THE PRESENT CHILD CARE SYSTEM

The Child Care Crisis

When the Royal Commission on the Status of Women was writing its report at the end of the 'sixties, only 20 percent of mothers with children under the age of 14 were in the work force. In the years since, Canadian women have been entering the paid labour force at a phenomenally rapid rate. By 1987, 65 percent of mothers with children under age 16 worked outside their homes. In fact, 57 percent of mothers with children under the age of three were in the paid work force and, contrary to public perception, most of them had full-time jobs.

Our child care system has not kept up with these changes. Although the number of spaces in licensed centres and licensed family homes more than doubled from 109,141 in 1980 to 243,545 in 1987, the demand for adequate child care still far exceeds the supply.

Table 1 on the next page shows the number of licensed child care spaces in each province and territory in 1987, the estimated number of children under age 13 whose parents worked outside the home more than 20 hours a week or studied full-time, and the percentage of those children who actually got licensed care.[3]

More than 1.9 million children under age 13 needed some form of care because their parents worked or studied outside the home, yet there were licensed child care spaces for only 243,545 - just 13 percent of the total number of children. The lowest percentage was in Newfoundland, whose 1,318 licensed spaces amounted to a mere four percent of the 30,998 children under 13 with parents outside the home. The highest was in Alberta, which provided 43,082 licensed spaces for 20 percent of the children needing care.

TABLE 1

LICENSED CHILD CARE SPACES AND CHILDREN OF WORKING OR STUDYING PARENTS, 1987

	Number of Licensed Child Care Spaces	Number of Children Under 13 With Parents Outside the Home	Percentage of Children Under 13 In Licensed Child Care
British Columbia	18,595	184,631	10%
Alberta	43,082	213,452	20
Saskatchewan	5,720	84,586	7
Manitoba	10,526	76,916	14
Ontario	94,018	766,751	12
Quebec	58,425	479,355	12
New Brunswick	4,503	44,041	10
Nova Scotia	5,397	48,298	11
Prince Edward Island	1,264	8,135	16
Newfoundland	1,318	30,998	4
Northwest Territories	240	-	-
Yukon	475	-	-
TOTAL	243,545	1,937,163	13%

Child Care Options

It is important to understand the difference between licensed and unlicensed child care. Licensed child care means that the service is regulated by a provincial or territorial government and must meet the standards set by that jurisdiction in areas such as health and safety, group size, available space and child-staff ratios. Some, but not all governments have educational or training requirements for child care workers.

Licensed child care may be provided in day care centres or in family day care homes, where a care-giver looks after a small number of children in her own home. Licensed homes are the preferred option for infant day care.

Day care centres account for the vast majority of the licensed child care spaces in Canada. All centres have to be licensed.

Family day care homes may be licensed or unlicensed depending on the wishes of the care-giver, and many of them are unlicensed. Unlicensed facilities are largely unregulated by provincial and territorial governments, although governments do set limits on the number of children who may be looked after in a private home.

The shortage of licensed spaces and the high cost of licensed care mean that the vast majority of families needing child care services have to rely on unlicensed or informal care. Services in the informal market range from the live-in nanny for the privileged few who can afford it to the babysitter down the street who looks after several children in her own home. Some of these services are no doubt excellent. Others may be poor, dangerous to the health and safety of the children or even illegal - such as the case where the number of children cared for in a private home exceeds the limits set by the provincial or territorial government.

Government Funding for Child Care

A modest amount of public funding is currently being directed to child care. The latest available figures, for the 1986-1987 fiscal year, show government spending in excess of $682 million.[4]

TABLE 2

GOVERNMENT SUPPORT FOR CHILD CARE, 1986-1987 FISCAL YEAR

Federal	Government Spending ($ millions)	Percentage of Total
Canada Assistance Plan	$136	20%
Training Subsidies	51	7
Care on Indian Reserves	6	1
Child Care Expense Deduction	170	25
Subtotal	$363	53%
Provincial & Territorial		
Canada Assistance Plan	$136	20%
Other Day Care Subsidies	113	17
Child Care Expense Deduction	70	10
Subtotal	$319	47%
TOTAL	$682	100%

The federal government spent $136 million on matching grants to the provinces and territories for subsidized child care provided under the Canada Assistance Plan, $51 million on child care subsidies for parents taking training courses sponsored by Employment and Immigration Canada, and $6 million for child care on Indian reserves. Ottawa also gave parents a total of $170 million in federal income tax savings through the child care expense deduction.

Provincial and territorial governments spent $136 million on subsidized child care provided under the Canada Assistance Plan,

$113 million on child care subsidies that fell outside the plan, and approximately $70 million in provincial income tax savings through the child care expense deduction.

All in all, about two-thirds of government spending on child care - $442 million in 1986-1987 or 65 percent of the total - went to subsidize the cost of care, largely for low-income families. However, a sizable portion - $240 million or 35 percent - benefitted mainly middle and upper-income families who could provide the receipts required to claim the child care expense deduction and thereby reduce their federal and provincial income taxes.

In fact, more money is spent on tax breaks for child care than Table 2 indicates, because it does not include tax benefits given by the Quebec government. Unlike other provinces and territories which have tax collection agreements with the federal government (under which Ottawa collects provincial income taxes that it turns over to the provinces), Quebec operates its own provincial income tax system. It offers parents a provincial child care expense deduction, a tax credit known as an availability allowance, and a new program called APPORT designed to cover about half of the child care expenses of low-income working parents.[5] Total government support for child care would be significantly higher than $682 million if the Quebec tax expenditures were included.

Child Care and Low-Income Families

Although governments spend hundreds of millions of child care dollars a year through the income tax system, most public funding for child care is given in the form of subsidies to low-income families. As a

result, publicly funded child care has come to be seen as a welfare service and not a program to which all children should have access.

Ironically, most families with low incomes who qualify for subsidized child care under the existing system do not in fact get the services to which they are entitled. One major reason for this is there are just not enough licensed spaces available; in order to receive a subsidy, parents must find a licensed space. The problem is that government funding concentrates on subsidizing parents and not on creating the spaces their children need. Current federal-provincial arrangements do not allow for cost-sharing the capital costs involved in building child care centres or buying equipment for them.

To understand how low-income families benefit - or do not benefit - from government funding of child care, it is necessary to understand how the Canada Assistance Plan works. This is a very complex program, so we will look only at its broad outlines.

The Canada Assistance Plan (CAP for short) allows the federal government to pay 50 percent of provincial and municipal costs in providing social assistance to persons "in need" and social services to those "in need" or "likely to become in need" if they do not receive such services, including child care.

CAP is sometimes called an "open-ended" plan because there are no fixed limits on the amount of federal money that can be spent in any given year. Provincial and territorial governments decide what level of benefits they are going to provide, and whatever they spend under the plan is matched automatically by the federal government.

There are two different sections of the Canada Assistance Plan legislation authorizing the payment of subsidies for child care. The

eligibility requirements for families receiving subsidies are different under each section.

Under one section of the legislation, provinces and territories establish tests to determine whether a family is "in need". These "needs tests" generally take into account what a family must spend on living expenses, debt repayment, expenses connected with work and so on. The tests used to determine eligibility for welfare payments may be more stringent than those used to determine eligibility for subsidized child care. As a result, people receiving subsidized child care services because they are "in need" are not necessarily on welfare, although many are.

Once it has been established that a family is in need, a province may decide to increase the amount of the family's welfare cheque so that it can pay for child care itself, or the province may decide to purchase the service on behalf of the family. Whichever way it is done, the cost incurred by the province will be shared by the federal government.

For welfare recipients and others "in need," CAP allows payments for child care in both non-profit and profit-making licensed centres and homes.

Under a different section of the Canada Assistance Plan, the federal government shares certain child care costs for people in need and also for people likely to become in need. Income tests are normally used under this section to determine who qualifies for help.

The federal, provincial and territorial governments each set their own income guidelines that determine who is eligible for full and partial child care subsidies from CAP. The federal guidelines have traditionally been well above most of the provincial and territorial guidelines. In

other words, Ottawa could allocate much more money for child care under CAP if the provinces and territories were more generous to parents.

In 1987, the federal government would have been willing to provide fully subsidized child care for a two-parent family with two children with net family income up to $33,088 a year. Partial subsidies would have been available until family income hit $48,132 a year. By way of comparison, the estimated average income for two-parent families in 1987 was $48,400.

In actual fact, Newfoundland paid full subsidies for families with incomes up to only $10,044 a year and partial subsidies for those between $10,045 and $16,164 in 1987. Ontario had limits that varied from municipality to municipality, providing full subsidies for families with incomes as high as $34,164 in some communities and partial subsidies for those with incomes as high as $45,190.

A complete list of the 1987 income limits for full and partial subsidies from the Canada Assistance Plan is presented in Appendix B.

Some governments subsidize the entire cost of child care for parents who qualify for full subsidies. Others set maximum daily rates for their subsidies - an arrangement that often works to the detriment of poor families. When the cost of care is more than the maximum subsidy, low-income parents have to make up their difference out of their own pockets. In some cases, however, licensed operators provide a kind of "stripped-down" care that qualifies for the maximum subsidy but is of poorer quality.

The Cooke Task Force calculated that a single mother with two young children in licensed care faced out-of-pocket expenses of $2,102 a year in British Columbia in 1984, $1,790 in Saskatchewan and $1,670 in

Quebec.[6] That is grossly unfair for families who are already living many thousands of dollars below the poverty line and who already have enormous difficulties paying for food, clothing and shelter.

Finally, there is no guarantee that a subsidized space will be available even if a family passes a needs test or an income test. In some communities across Canada, there are waiting lists several years long for subsidized spaces.

A study commissioned by the Special Committee on Child Care compared the percentage of families with preschool children eligible for full or partial child care subsidies with the percentage of families actually receiving subsidized care. Only 29 percent of the preschool children of working parents eligible for a full child care subsidy in 1987 were actually receiving it. Access to subsidized care varied widely from one province to another. In Ontario, for example, only 12 percent of the preschool children eligible for a full subsidy actually received it.

On a national basis, only 15 percent of those eligible for either a full or a partial subsidy in 1987 actually received assistance. In Ontario, only 10 percent of the children eligible for either a full or partial subsidy received it. Comparable figures in other parts of the country were 20 percent in Atlantic Canada, 14 percent in Quebec, 21 percent in Manitoba, 13 percent in Saskatchewan, 31 percent in Alberta and 45 percent in British Columbia.[7]

The shortage of spaces and the lack of full subsidies force many low-income parents to consider child care alternatives that are often far from ideal. Some parents make their own informal arrangements with relatives, friends or neighbors. Some leave their children unsupervised more often than they would like. And some who would prefer to work in

the paid labour force remain at home instead, sometimes on welfare. The lack of adequate child care is a major obstacle to single mothers on social assistance, preventing them from returning to the work force or taking the training or upgrading courses they need to get a job.

THE NEW FEDERAL CHILD CARE STRATEGY

Following consultations with the provinces and territories, the federal government announced its new strategy for child care on December 3, 1987. The strategy is a combination of increased tax breaks for parents and subsidies for child care services.

The enriched tax breaks were enacted by Parliament as part of a larger package of tax changes and went into effect beginning with the 1988 tax year. Parents will be able to claim these benefits when they file their 1988 income tax returns in early 1989.

Companion legislation covering child care in licensed centres and family homes was introduced in Parliament on July 25, 1988, but it had not received final approval by the time Parliament was dissolved for the federal election of November 21, 1988. As a result, the legislation died.

Child care legislation is almost certain to be introduced early in the life of the new Parliament. Just what form that legislation will take is impossible to predict.

The cost of the federal strategy to both levels of government is not known precisely, but it would likely approach $2 billion a year at the end of the initial seven years of the program. Our best estimate is that more than $1.2 billion a year would be spent on child care and about $680 million on tax benefits.[8]

The most important features of the strategy are as follows:

* Parents with children six years old or younger who do not have receipts for child care and who qualify for the refundable child

tax credit will get up to $100 a child added to their refundable child tax credit for 1988 and up to $200 a child for 1989 and subsequent years. This supplement will be payable whether or not the family has children in child care.

* The child care expense deduction for parents with receipts for child care has been doubled to a maximum of $4,000 a year for each child six and under. The maximum deduction for children seven to 14 will remain at $2,000 a child, but the overall family limit of $8,000 has been dropped to help large families.

* A proposed new Canada Child Care Act would replace the day care provisions of the Canada Assistance Plan and would provide both operating and capital grants for child care to the provinces and territories. The federal government hopes to see 200,000 new subsidized child care spaces within seven years.

* No immediate changes linked specifically to child care will be made in maternity benefits under the unemployment insurance program.

New Money and Old Money

The federal government said it would spend $6.4 billion on child care over the next seven years. This is touted as a major initiative to address the crisis in child care. In reality, it would appear that the proposed strategy would have a less dramatic impact.

From 1988 through 1994, the federal government planned to spend $3.94 billion to cost-share child care services with the provinces and territories under the proposed Canada Child Care Act, $100 million for a

special initiatives fund for innovative research and development projects and public awareness programs, and $60 million for child care on Indian reserves. In addition, nearly $2.5 billion would go to finance the supplement to the refundable child tax credit and the increase in the child care expense deduction. However, the existing child care expense deduction will cost up to $1.4 billion over the next seven years, so the actual total for federal spending could amount to $8 billion.[9]

It is important to understand that not all this money is new. As just explained, an estimated $1.4 billion of the $8 billion total would have been spent anyway on the child care expense deduction, even without the new federal strategy. Moreover, the federal government would have spent in the order of $2.6 billion over the next seven years on cost-sharing provincial and territorial child care programs if the current system remained in effect.[10] All in all, $4 billion or one-half of the $8 billion grand total in federal child care spending from 1988 through 1994 would be old money and $4 billion new money.

While such a major increase in spending is welcome, there are problems with how this money would be used. We now turn to the various elements of the child care strategy.

Raising the Refundable Child Tax Credit

The regular refundable child tax credit for the 1988 tax year is a maximum of $559 for each child under age 18 and goes to families with net incomes under $24,090. Benefits are reduced by five cents for every dollar of income over this amount and disappear once family income exceeds a certain point. A family with two children, for example, no longer receives any child tax credit once its net income reaches $46,450.

The federal child care strategy will pay an additional $100 for each child age six and under for the 1988 tax year and $200 for each child six and under for 1989 and later years. The supplement will go to all eligible families - whether or not they have child care expenses.

Much as we support the refundable child tax credit as an essential element of the federal child benefits system, we do not think it should be used as part of the child care strategy. Our main objection is that increasing the credit will divert huge amounts of money from the vital task of increasing the number of licensed child care spaces.

The federal government estimates the cost of increasing the refundable child tax credit at $170 million for 1988 and $340 million a year thereafter. The total cost during the first seven years of the program will be more than $2.2 billion or more than one-quarter of the total federal commitment to child care. Because the program is strictly federal, the increases will not cost provincial and territorial governments anything.

An extra $200 a year for each child will not help low-income parents find suitable care, much less pay for it. Tax credits will not create more spaces in child care centres or family homes. And $200 a year in benefits pales beside child care costs that normally exceed $3,000 a year for each child.

We recommend that the federal government reverse its decision to supplement the refundable child tax credit as part of its child care strategy and use the money instead to increase the supply of licensed child care spaces and to provide more subsidies for maintaining those spaces.

It is worth emphasizing that our recommendation covers only the supplement to the refundable child tax credit. Low and middle-income families would continue to get the regular refundable child tax credit, worth up to $559 per child. Families in all income groups would continue to get family allowances of $389 per child, and those who pay income tax would receive the $65 non-refundable children's tax credit that the federal government brought in to replace the children's tax exemption. Together, these three federal child benefits total a maximum of $1,013 a child in 1988.

Some critics of the child care strategy have argued that the federal government does not do enough to help stay-at-home parents. The National Council of Welfare has long agreed with this cricitism and has repeatedly called for greater recognition of the financial burdens all parents face in raising their children. At the same time, we believe this is best done through improvements in federal child benefits and changes in federal and provincial tax provisions that benefit parents at home as well as parents in the paid labour force. Child care is a separate issue of prime concern to parents working outside the home, and we believe it should be addressed separately for that reason.

Raising the Tax Deduction for Child Care Expenses

The child care expense deduction is a tax break for parents who work in the paid labour force or take training courses. Single parents or spouses with the lower income in two-parent households have been able to reduce their taxable incomes by up to $2,000 for each child 14 and under. The maximum deduction for each family was $8,000. Parents claiming the deduction have to get receipts and also have to give the name, address and social insurance number of the care-giver on their tax forms. The deduction can be used for either licensed or unlicensed care.

Under the new federal strategy, the overall family limit of $8,000 was dropped beginning with the 1988 tax year, and the maximum deduction for children six and under was raised to $4,000 a child. The maximum deduction for children between seven and 14 remains $2,000 a child.

The $2,000 child care expense deduction will cost the federal government between $175 million and $200 million a year during the next seven years. Doubling the deduction for children six and under will cost an additional $40 million a year. That brings the total cost to the federal government alone to between $1.5 billion and $1.7 billion over seven years. When revenue losses to provincial and territorial governments other than Quebec are added, the total cost to the two levels of government over seven years will be in the order of $2.1 billion to $2.4 billion.

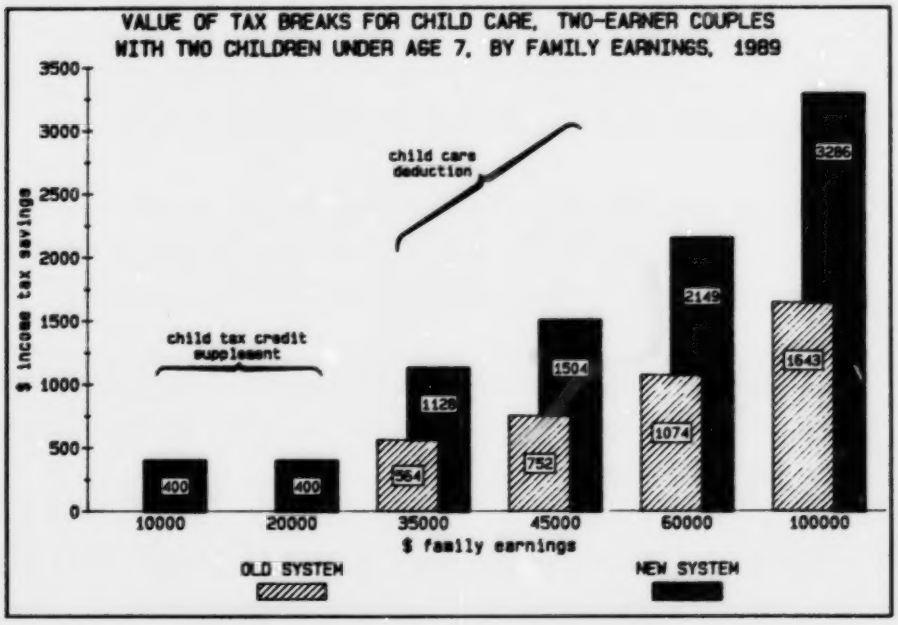
The decision not only to retain but also to double the child care expense deduction flies in the face of the federal government's own tax reform philosophy. In 1988, in pursuit of a fairer income tax system, Ottawa converted personal exemptions and most deductions - which provide the largest tax savings to upper-income taxpayers - to non-refundable tax credits - which are worth more in proportional terms to lower-income taxpayers.

Because it reduces taxable income, the child care expense deduction provides tax savings that increase as incomes increase. Doubling the deduction for children up to age six provides an even larger benefit to well-off families than they enjoyed in the past.

Figure A shows the value of combined federal and provincial child care tax benefits for families at different income levels who have two children under the age of seven. The striped bars illustrate income tax savings from the previous child care expense deduction of $2,000, while

the solid bars show tax savings from the new deduction of $4,000 for middle and upper-income families and the refundable child tax credit supplement of $200 a child for lower-income families.[11] The figures are for 1989, when the full refundable child tax credit supplement will be in place.

FIGURE A



It is clear that well-off families stand to profit the most. Under the old system, a two-earner couple with two preschool children and $100,000 in earnings would save $1,643 in federal and provincial income taxes thanks to the child care expense deduction. Under the new system,

it will save twice as much or $3,286. A middle-income family earning $45,000 also will enjoy larger tax savings under the new system, but much less - $1,504 as opposed to $3,286 for the $100,000 family. A low-income family with earnings at or below the poverty line will get $400 in additional refundable tax credits under the new system, which amounts to less than one-eighth of the $3,286 tax benefits of the $100,000 couple.

Our preferred option would be to abolish the child care expense deduction outright and use all the proceeds to increase support for child care services. However, we have reservations about removing this tax assistance before there is a child care system large enough and flexible enough to meet the needs of all eligible parents who want to use it.

As a compromise, we recommend the following:

- **First of all, the federal government should freeze the child care expense deduction at its previous value of $2,000 a child rather than increasing it to $4,000 for children six and under.**

- **The government should then convert the child care expense deduction to a non-refundable child care tax credit in line with its own philosophy of tax reform.**

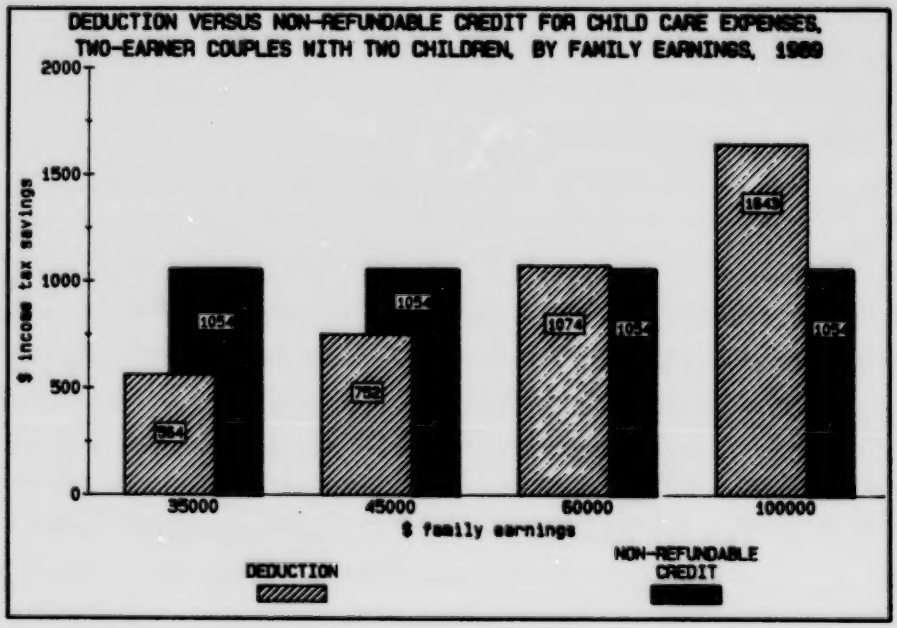
- **Finally, Parliament should enact a "sunset clause" that would see the new child care tax credit expire automatically at the end of seven years.**

We would convert the child care expense deduction of $2,000 a child to a non-refundable child care expense credit of $340. The provincial portion of the tax credit would average $187, so federal and

provincial tax savings would total $527 a child on average. A family with two children would get federal and provincial tax credits totalling $1,054 a year, which it would subtract from the income taxes it owes.

Figure B shows the financial impact of our proposal for a $340 federal tax credit compared with a tax deduction of $2,000 a child. A two-earner family with two children and earnings of $100,000 a year would get a credit worth $1,054 in federal and provincial income tax savings under our proposal - somewhat lower than the tax savings of $1,643 from a deduction. A family earning $35,000 would also get a credit of $1,054 - substantially higher than the $564 tax savings from a deduction. Our proposed child care expense tax credit is clearly fairer than the existing tax deduction.

FIGURE B



The Canada Child Care Act

The federal government would spend a maximum of $4 billion over the next seven years with a view to adding 200,000 more spaces in licensed child care centres and homes and to subsidizing the cost of care for children. The day care provisions of the Canada Assistance Plan would eventually be transferred to the proposed new Canada Child Care Act, which would provide operating grants to both non-profit and profit-making child care centres and capital grants to non-profit centres only. Poorer provinces would get additional money from Ottawa to help bring their facilities in line with those in better-off provinces.[12]

As drafted, the Canada Child Care Act provided only the barest of outlines on how the proposed new child care system would operate. Several of its major features and most of its details were left to federal-provincial negotiations that were expected to continue well into 1989. As we mentioned earlier, the legislation itself died when Parliament was dissolved for the federal election of November 21, 1988. It remains to be seen whether the next federal government will reintroduce the legislation in more or less its original form.

We have mixed feelings about the proposals for both capital and operating grants contained in the Canada Child Care Act.

With respect to capital grants, we note that the federal government's proposals mark the first time it would make sizable amounts of money available for capital costs. We also note that Ottawa would pay 75 percent of the total and the provinces and territories only 25 percent. That strikes us as an appropriate incentive to encourage more spaces.

Of the federal total of $4 billion over seven years, early indications were that $400 million had been set aside for capital grants.

Using $400 million to create 200,000 new spaces means an average federal grant of $2,000 for each space. Although capital costs vary greatly from project to project, an average of $2,000 seems reasonable when combined with additional money from provincial and territorial governments.

The capital grants are intended only for non-profit centres, which find it next to impossible to borrow money. Profit-making centres do not have that problem. It makes sense, then, to restrict capital grants to non-profit facilities.

In addition, we believe that it is not appropriate for public funds to be used for capital grants to profit-making centres. Capital grants represent a long-term investment in child care, and they should go to non-profit groups committed to the continuing care of children rather than to commercial centres whose main concern is year-to-year profits.

The two big problems with the federal proposals for capital grants are that 200,000 new spaces in the next seven years will not be enough and that the federal government would not share capital costs beyond the first seven years. We believe the real need is in the order of 750,000 new spaces. At an average grant of $2,000 a space, that would cost the federal government $1.5 billion rather than $400 million. Moreover, it may take longer than seven years to get 750,000 new spaces up and running.

We recommend that the federal government increase the amount of money available for capital grants to $1.5 billion over the next seven years in light of the pressing demand for more child care spaces.

We further recommend that capital grants continue beyond seven years if more time is needed to bring the number of new spaces in line with the actual need for child care.

We also have mixed feelings about the federal government's proposals for operating grants and subsidies.

The most positive feature is a proposal sometimes called "variable cost-sharing" or "top-ups." Under the Canada Assistance Plan, there is 50-50 cost-sharing between the two levels of government. Under the Canada Child Care Act, Ottawa would pay more than half of the cost for poorer provinces - in some cases, the federal government could pick up as much as 90 percent of the total cost.[13] That is an appropriate and fair incentive.

On the other hand, we have several reservations about the proposed federal approach.

Our first concern is that the strategy was expressly designed to limit federal spending on child care. Instead of the open-ended approach of the Canada Assistance Plan, the new strategy would impose ceilings on the amount of money paid to provinces and territories during the next seven years. After the seven years is up, on March 31, 1995, federal funds would increase only by the annual rise in the cost of living.

We believe ceilings would be a serious problem in the long run, if not sooner. Provinces and territories might be reluctant to encourage the expansion of child care services for fear they could get stuck with more than 50 percent of the cost in the foreseeable future. Presumably, once the federal government reached its spending ceiling in any given year, provinces and territories would be on their own for any additional costs that might arise.

Putting a lid on expenditures also could make it more difficult to get decent pay for child care workers, because wages account for about 75 percent of all child care operating costs. In 1984, the average salary

paid to teaching staff in licensed day care centres was $15,163 - far below the salaries of most elementary school teachers - and the average earnings of people who ran licensed child care programs in their own homes were $6,600.[14] Low salaries cause high staff turnover which, in turn, interrupts continuity of care and is detrimental to children. If we want first-rate care for our children, we cannot continue paying second-rate or third-rate salaries to the people providing that care. Decent wages are needed to attract care-givers who are better trained and less tempted to switch to other professions.

Much the same can be said about the ratios of children to staff. If we want better ratios, we have to be prepared to hire more staff and pay them decent wages. At the present time, Quebec allows a ratio of eight children to one staff member for children between 18 and 24 months old. The ratios in other provinces are much better - as low as three to one.

We recommend that the federal government not impose any fixed ceilings on the amount of money it is willing to spend to help the provinces and territories cover the operating costs of child care programs.

The Canada Child Care Act says absolutely nothing about the way operating grants and subsidies would work. All that was left to the agreements being negotiated with provincial and territorial governments. The initial indications are that subsidies would be directed toward low-income families, but there were no guarantees of subsidies that would cover the entire cost of care.

In effect, Members of Parliament and parents alike were being asked to accept a major new social program sight unseen. The legislation is a way of transferring federal money to the provinces and territories

for child care services, but most of the details of how that is done would be decided in closed-door negotiating sessions involving ministers and civil servants.

We recommend that the principles of the new child care system be spelled out in the Canada Child Care Act, much as the goals of medicare and the obligations of provinces and territories are spelled out in the Canada Health Act.

At the very least, the new child care legislation should make it clear that all working parents will have access to the system, and that the cost of care will be based on the ability of parents to pay. The public purse should cover 100 percent of the cost of care for children from low-income families.

Similarly, the child care legislation makes only fleeting reference to standards of care, such as fire and safety regulations and group size. Federal officials have said the provinces and territories would be required to have minimum standards and to report them to Ottawa. But the federal government would have no minimum standards, and it would not ensure that provinces and territories enforce their own standards.

We recommend that the legislation be amended to give the federal government the power to accept or reject the child care standards of provincial and territorial governments and to withhold funds from governments that have unacceptably low standards.

We do not put forward this recommendation with a view to insisting that all governments have identical standards or because we believe provincial and territorial governments would try to shirk their responsibilities to parents and children within their own jurisdictions.

We view it instead as a measure of last resort that would be used rarely, if at all, but one that should nonetheless be enshrined in federal statute.

Our final concern is about profit-making or commercial day care centres, which would be eligible for federal contributions under the Canada Child Care Act. We do not believe the profit motive should be a dominant or long-term feature of child care in Canada. Profits are made by keeping costs down - paying low salaries to care-givers, raising child-staff ratios or compromising health, safety or nutritional standards - all of which hurt children. Non-profit care directed by a community-controlled board of directors is the best way to make sure parents determine what kind of care their children receive.

The reality facing the federal government in putting together its child care strategy was that every province and territory has some care in the commercial sector. Profit-making care is particularly important in Alberta and Ontario. Nonetheless, we believe the federal government should place some restraints on any new funding for the operating costs of profit-making centres.

We recommend that Ottawa include a "grandfather clause" in the Canada Child Care Act to allow operating grants to existing commercial centres, but no new ones. Alternatively, the federal government should require that all commercial centres convert to non-profit centres within a reasonable period of time if they wish to continue getting federal funding.

Maternity and Parental Benefits

A serious omission in the federal government's child care strategy is the lack of any recommendations on maternity and parental benefits.

We believe a comprehensive parental benefits policy must be an integral part of any child care strategy.

Providing care for infants is one of the most expensive components of a child care program. If there were adequate paid leave provisions for parents to remain at home with their newborn children, there would be less need for infant care in the child care system. Many parents would prefer to take some time off work to care for their infants themselves rather than placing them in the care of others.

At the present time, unemployment insurance provides 15 weeks of maternity benefits to mothers at 60 percent of their earnings up to a weekly maximum, which in 1988 is $339. But benefits are payable only after a two-week waiting period, during which a mother receives nothing. When 15 weeks of benefits are spread over 17 weeks of leave, women who take maternity leave actually suffer a 47 percent drop in earnings during the time they are off work. We find this an unacceptable financial penalty for childbearing and one that is particularly hard on low-income parents.

Current unemployment insurance regulations prohibit a claim for maternity benefits during a strike. If a woman must start her maternity leave during a strike, she will not be able to claim benefits.

In addition, the combined total of sickness and maternity benefits cannot exceed 15 weeks. If a woman is ill during the early stages of her pregnancy, for example, and must claim a few weeks of sickness benefits, those weeks will be deducted from her maternity benefits claim.

The National Council of Welfare recommends the following improvements in maternity benefits under unemployment insurance:

- **The two-week waiting period should be eliminated and maternity benefits paid for a full 17 weeks rather than 15 weeks.**

- **The provision that maternity benefits not be paid during a strike should be abolished.**

- **The combined limit on maternity and sickness benefits should be dropped.**

Beyond these changes, we would like to see the development of a full-fledged system of paid parental leave under unemployment insurance - a system involving fathers as well as mothers and one with substantially better benefits.

Recent changes in the maternity benefits program - some of them enacted as a result of court challenges - have made benefits available to fathers as well as mothers under certain circumstances. While we support these developments, we feel strongly that providing benefits to fathers must not be accomplished by taking them away from mothers. The 17 weeks of benefits available for mothers should be retained in recognition of their need to recover from childbirth.

As a start, unemployment insurance should provide nine weeks of parental benefits in addition to 17 weeks of maternity benefits. That would give families a total of 26 weeks of benefits while their children are still infants. These additional nine weeks of benefits could be claimed by either mothers or fathers depending on their own wishes, or they could be shared by both partners.

Next, we would like to see increases in the level of replacement earnings provided (i.e., the percentage of earnings made up by maternity and parental benefits). The current provision is 60 percent of insurable earnings to a fixed weekly maximum. We think the first move should be a raise to 75 percent of insurable earnings. This would be particularly helpful to low-income families.

We consider the figure of 75 percent to be a reasonable compromise between the recommendations of the Cooke Task Force and the Special Committee on Child Care. The Task Force envisaged going to 75 percent of insurable earnings within five years and to 95 percent within ten years. The Committee recommended keeping the figure at 60 percent.

We recommend that the federal government move quickly to add a program of parental benefits to maternity benefits under unemployment insurance. The first steps should be the provision of nine weeks of parental benefits open to fathers as well as mothers and an increase in the level of replacement income from 60 percent to 75 percent for both programs.

Unemployment insurance is financed by premiums from employees and employers, and an extra nine weeks of parental benefits would require a modest increase in premiums. The Special Committee on Child Care proposed a gradual extension of benefits to 26 weeks by 1992. The average cost of the increase by 1992 was estimated at 48.4 cents a week for employees and 67.7 cents a week for employers.[15]

Our proposal would require increases of a similar magnitude that would start right away, rather than in 1992, in order to cover the longer period of benefits. Further increases would be needed to finance the higher level of benefits that we recommend.

A BETTER ALTERNATIVE

We have analyzed the new federal child care strategy and proposed a number of changes to correct its failings. This section sketches out an alternative vision of child care that the National Council of Welfare believes would create a high-quality yet affordable system.

Unlike the federal strategy, which perpetuates the old system of a mix of subsidies for child care and tax benefits for parents, our alternative puts all available resources into child care services and none into tax breaks. Our system would be financed through a combination of government revenues and parental fees. It would create 750,000 new child care spaces over seven years - almost four times the federal strategy's target of 200,000 spaces.

A summary of our proposals and how they compare with the current system and with the federal child care strategy can be found in Appendix E, Comparing Child Care Options, near the end of this report.

A New System of Subsidies

We started out with calculations done for the Cooke Task Force on the tax benefits and the Canada Assistance Plan subsidies that were available to parents in different circumstances and different provinces and territories in 1984.[16] We then did some estimates of our own to see how families would fare if the child care expense deduction were scrapped and there were a fully developed child care system financed through a combination of public funds and parental fees.

Our system would use a sliding schedule of fees based on a family's ability to pay. We assumed that families living below the poverty line would pay no fees at all, those with average incomes ($43,000 in 1984 for a family of four) would pay fees equal to 30 percent of the cost of care, and families with incomes twice the average would pay fees equal to 50 percent of the cost.[17]

Figures C through G summarize the results. The striped bars show the maximum child care subsidies and the tax savings from the child care expense deduction actually available in 1984 to families with two young children. The solid bars show the subsidies that would have been available under our alternative system, which does not provide tax benefits. Both sets of bars represent percentages of the actual cost of care covered by the public purse. Information on the dollar value of these benefits is presented in Appendix C and Appendix D.

FIGURE C

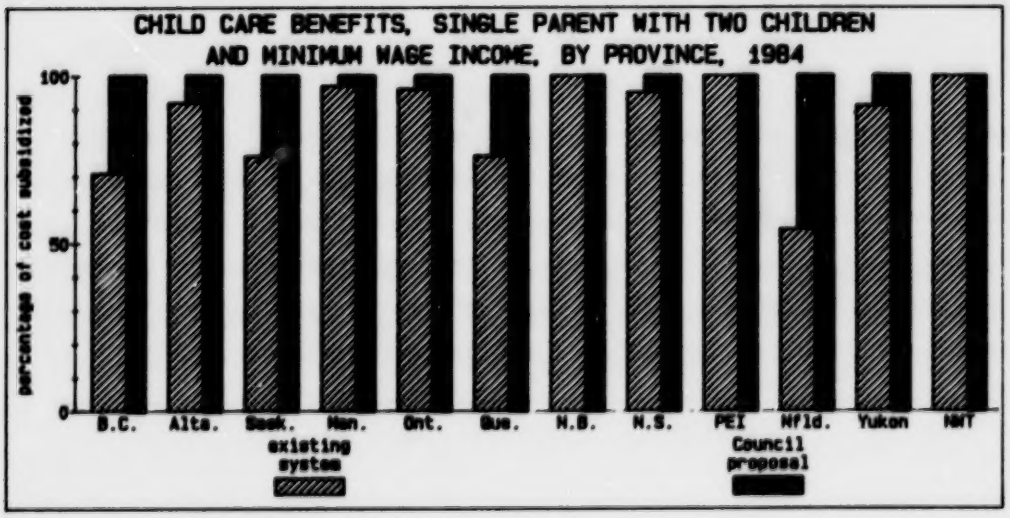


FIGURE D

FIGURE E

FIGURE F

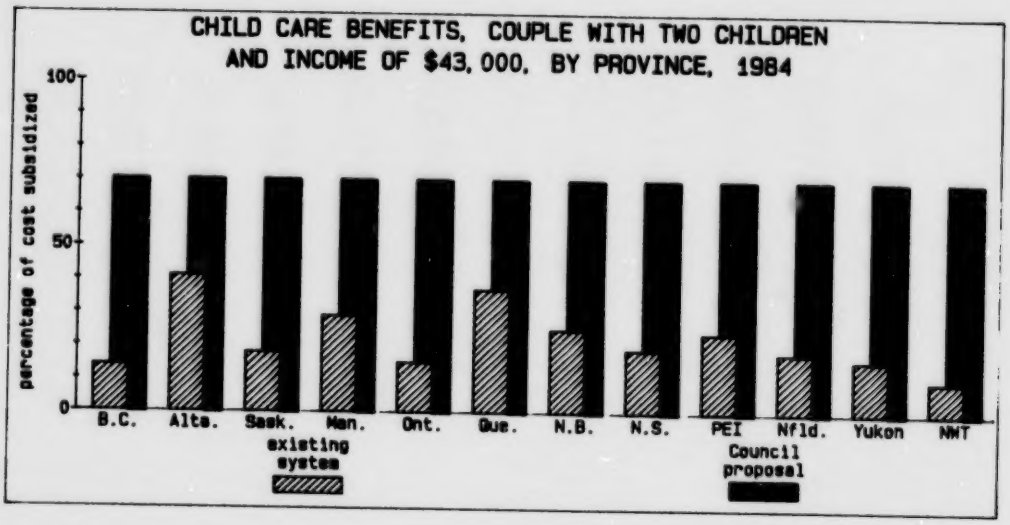
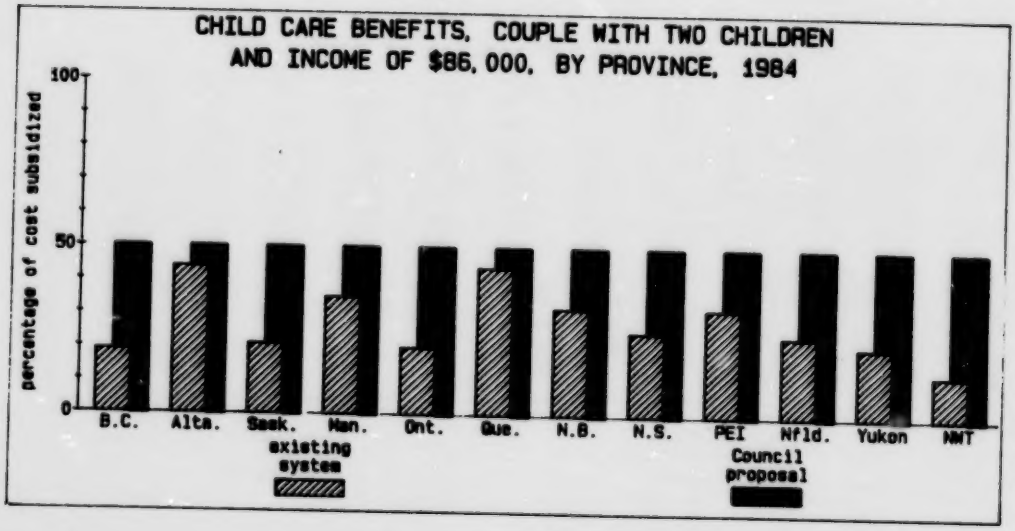


FIGURE G



The existing system is a hodge-podge that varies considerably from one province to another and takes minimal account of the financial circumstances of different families. The striped bars in Figure C, for example, show that even single parents earning the minimum wage do not get 100 percent of their day care fees paid in some provinces. The striped bars in figures D and E show that families with modest incomes receive meagre subsidies in many provinces.

Our proposed child care system is based solely on ability to pay. The solid bars in all the figures show subsidies that cover 100 percent of the cost of care for low-income families and smaller subsidies for families with average and above-average incomes. As well, our alternative provides equal benefits in all provinces and territories.

But the most striking difference between the two systems is that every single family in every income group in every province and territory comes out a winner under our proposals. Every family would do as well or better than under the existing system. Low-income families would no longer have to pick up part of the cost of child care - a cost that many poor parents simply cannot afford. Well-to-do families would pay fairly hefty fees, but they would still be better off financially than they are under a child care expense deduction of $2,000 a child.

Other Improvements

Coverage. The current child care system provides subsidies to some low-income and a few modest-income families and a tax deduction to middle and upper-income parents with child care receipts. The federal strategy continues this general approach. Our proposal is for one child care system that cuts across all income lines. Under our system, all resources would be devoted to increasing the supply of child care spaces and none to providing tax breaks for child care expenses.

Our target group is children under the age of 13 whose parents work full-time or part-time outside the home or who study full-time. It would include children in two-parent homes where both parents have paying jobs for at least 20 hours a week or where one parent works and the other is a full-time student. It would also serve the children of single parents who work at least 20 hours a week or who are full-time students.

As we noted earlier, the present system provides care for only 243,545 or 13 percent of the children under age 13 of working or studying parents. The federal strategy would add 200,000 spaces over seven years and bring the coverage to about 23 percent. Our own proposals would add 750,000 spaces to produce a total of 993,545, which would cover 51 percent of the 1.9 million children under 13 whose parents work or study full-time.

We believe 51 percent is realistic, because it recognizes that not all working or studying parents want to use licensed child care facilities all the time during all the years when their children are young.

Many parents would no doubt prefer to stay home with their children when they are very small. Better maternity benefits and parental benefits under unemployment insurance, as we have proposed, would help them to do so. Some children who are four or five years old are in kindergarten at least part of the day, so they do not need full-time child care. Some older children six through 12 who are in school all day may not need formal child care arrangements at all, especially if they participate in extra-curricular activities after school or receive after-school care from a relative or neighbor.

Wages for Child Care Workers. The average wage for the teaching staff of a child care centre was $15,163 in 1984 and the average income of a person operating a family child care home was $6,600. It is not clear how much salaries would rise under the federal strategy, if at all. Our proposal

would raise the average salary of teaching staff to $22,500 and the average earnings of the operator of a family home to $15,000 starting in 1988.[18] We would anticipate further increases each year in line with increases in the cost of living.

Although wages account for a large portion of the cost of child care, we believe the people who are responsible for the well-being of children deserve much better than they get at the present time. Higher salaries might also encourage unlicensed care-givers to become licensed. Children would benefit because there would be much less staff turnover if care-givers received decent wages.

Child-Staff Ratios. The average ratios of children to staff in child care centres in 1984 were 4.15 to 1 for children under the age of two, 7.77 to 1 for children ages two to six, and 11.57 to 1 for children ages six to 13. The ratio in family child care homes was 5.74 to 1. The federal government has not said how these ratios might change under its strategy. Under our proposals, the ratio in centres would be three to one for children up to the age of two, six to one for children ages two to six, and ten to one for children ages six to 13. In family homes, the ratio would be four to one.[19]

What Would It Cost?

To get a rough idea of the cost of our proposals, we drew upon a study prepared by the economist Monica Townson for the Canadian Day Care Advocacy Association. We estimate that our child care system's gross cost would be in the neighborhood of $6.6 billion a year by the time the system was fully developed in 1995.[20] However, the net cost to all levels of government would be substantially less - about $4.4 billion in 1995.

There are two primary financial offsets that reduce the price tag from $6.6 billion to $4.4 billion a year. One is the money that would be raised in fees from middle and upper-income parents. The other is higher income tax revenues that would be realized from an increase in the number of people working in child care as well as an improvement in their earnings.

The first offset comes through our proposed sliding schedule of fees. Parents would start paying fees for care once their family income topped $25,000. Fees would increase gradually to a maximum of 50 percent of the cost of care when family income exceeded $55,000.

We calculate that fees of this nature would raise about $1.8 billion a year by 1995.[21] That would reduce the cost of our child care system from $6.6 billion to $4.8 billion.

Our proposals would create roughly 87,000 new jobs and boost the incomes of all care-givers. The additional money paid in salaries would give the federal and provincial governments additional income tax revenues - about $400 million more in 1995.[22] Added to the $1.8 billion from parental fees, this would lower the price tag to $4.4 billion.

The estimate of $4.4 billion a year should not be considered the ultimate bottom line, however. Governments could decide to ask parents to pay fees somewhat higher than we propose. If some of the new child care workers are found among the ranks of the unemployed, there would be savings on unemployment insurance and welfare. Additional savings are possible if there was a move to provide more care in family homes, which are less expensive to run than child care centres.

Is spending in the order of $4 billion a year a reasonable use of scarce federal, provincial and territorial resources? We believe it is - if the money supports a first-rate child care ststem.

Our approach would see an end to expensive and wasteful tax breaks that can never help Canada create the child care facilities that it needs. It would lead to a nation-wide system of care in centres and private homes that would be readily available to all working parents. Low-income families would get care for their children at no charge, and even well-to-do parents would find themselves better off than under the current system.

Most important of all, children would get the kind of care they deserve. There would be better health and safety standards, activities that are stimulating as well as fun, nutritional meals, proper supervision and care-givers who are committed to the children in their care. All this adds up to a sound investment in the physical, mental and emotional well-being of the next generation of Canadians.

For all these reasons, we recommend that the federal government take a second look at its priorities, explore in more detail the alternative system we have suggested and spend the additional money that would give Canada a first-rate rather than a second-rate child care system.

The time is ripe for second thoughts about the child care strategy of the federal government. The original Canada Child Care Act never became law because Parliament was dissolved for the federal election of November 21, 1988.

The National Council of Welfare urges the newly elected Parliament to resume the debate on child care at an early date. We hope that the outcome will be new and improved legislation that will truly meet the needs of parents and children.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

While we commend the federal government for taking the lead in trying to improve child care services, we have a number of misgivings about the measures contained in its child care strategy.

We therefore make the following recommendations:

1. The federal government should reverse its decision to supplement the refundable child tax credit as part of its child care strategy and should use the money instead to increase the supply of licensed child care spaces and to provide more subsidies for maintaining those spaces.

2. Three changes should be made in the child care expense deduction:

   * First of all, the deduction should be frozen at its previous value of $2,000 a child rather than being increased to $4,000 for children six and under.

   * The deduction should then be converted to a non-refundable tax credit in line with the government's own philosophy of tax reform.

   * Finally, Parliament should enact a "sunset clause" that would see the new child care tax credit expire automatically at the end of seven years.

3. In light of the urgent demand for more child care facilities, the federal government should increase the amount of money available for capital grants to $1.5 billion over the next seven years. Capital grants should continue beyond seven years if more time is needed to

bring the number of new spaces in line with the actual need for child care.

4. Ottawa should not impose any fixed ceilings on the amount of money it is willing to spend to help the provinces and territories cover the operating costs of child care programs.

5. The principles of the new child care system should be spelled out in the Canada Child Care Act, much as the goals of medicare and the obligations of provinces and territories are spelled out in the Canada Health Act.

6. Federal child care legislation should give Ottawa the power to accept or reject the child care standards of provincial and territorial governments and to withhold funds from governments that have unacceptably low standards.

7. The federal government should include a "grandfather clause" in the Canada Child Care Act to allow operating grants to existing commercial centres, but no new ones. Alternatively, the government should require that all commercial centres convert to non-profit centres within a reasonable period of time if they wish to continue getting federal funding.

8. The federal government should immediately eliminate three quirks from the program of maternity benefits under unemployment insurance:

   * The two-week qualifying period should be eliminated and maternity benefits paid for a full 17 weeks rather than 15 weeks.

   * The provision that maternity benefits not be paid during a strike should be abolished.

* The combined limit on sickness and maternity benefits, which adversely affects women who are sick early in their pregnancies, should be dropped.

9. A program of parental benefits should be added to maternity benefits under unemployment insurance. The first steps the government should take are to add nine weeks of parental benefits, available to fathers as well as mothers, to 17 weeks of maternity benefits and to increase the level of replacement income from 60 percent to 75 percent of previous earnings under both programs.

10. The federal government should take a second look at its priorities, explore in more detail the alternative system we have suggested and spend the additional money that would give Canada a first-rate rather than a second-rate system of child care.

APPENDIX A

GLOSSARY

Canada Assistance Plan (CAP) - A program whereby the federal government, under agreements with the provinces and territories, shares 50 percent of the costs incurred by provinces, territories and municipalities in providing social assistance payments to persons in need and social services to persons in need or likely to become in need unless such services are made available. Under CAP, the federal government shares the cost of providing subsidies for child care to families that are in need or likely to become in need without government help.

Child Care Expense Deduction - A tax benefit that allows a single parent or the spouse with the lower income in a couple to deduct from taxable income up to $4,000 per child age six or younger and up to $2,000 per child ages seven to 14 for receipted child care expenses incurred to allow the taxfiler to work in the paid labour force or to take a training course. Child care expenses are deductible for an older child if that child is dependent because of physical or mental disability. The child care expense deduction provides its benefit in the form of federal and provincial income tax savings. Parents with incomes below the taxpaying threshold cannot benefit from the child care expense deduction because they do not pay income tax.

Day Care - The traditional term for care given to children while their parents are working or studying outside the home. Many people now prefer the term **child care** because it is a broader concept that applies to various forms of care, including day care centres, family

homes, after-school care, workplace care and care provided at night and/or on weekends for shift workers.

Income Test - A test used to determine eligibility for some social benefits, including subsidized child care. Child care subsidies are provided to families whose income falls below a specified level; the latter varies considerably from one jurisdiction to another. (Appendix B lists the income tests for full and partial child care subsidies.)

Licensed Care - Child care that is overseen by provincial or territorial governments and has to meet certain minimum government standards in areas such as health and safety and child-staff ratios.

Maternity Benefits - Unemployment insurance payments to working mothers while they are on maternity leave. Benefits amount to 60 percent of insurable earnings up to a maximum. The maximum benefit in 1988 is $339 a week for 15 weeks.

Needs Test - A test used to determine eligibility for some social benefits, including subsidized child care. Unlike an income test, which considers just family income, a needs test takes into account a family's budgetary requirements as well as its income and resources available to meet those requirements. Any surplus in the family budget is allocated to child care costs, and the child care subsidy makes up part or all of the difference.

Parental Benefits - As proposed in this report, a new kind of benefit under unemployment insurance for the purpose of child care. The benefit would be in addition to maternity benefits and could be claimed by fathers or mothers or shared by both partners.

Refundable Child Tax Credit - A program that pays $559 in 1988 for each child under 18 to families with net incomes of $24,090 or less. Benefits are reduced by five cents for every dollar of income above $24,090 and eventually disappear once net family income passes a certain point (e.g., $35,270 for a family with one child, $46,450 for a family with two children). As part of the federal child care strategy, the refundable child tax credit was increased by $100 for each child six or younger in 1988 and by $200 for each child six or younger in 1989. Because it is refundable, the child tax credit benefits families too poor to pay income taxes - the federal government mails them a cheque - as well as families that do pay taxes.

Subsidized Spaces - Spots for children in child care facilities where some or all of the cost of care is picked up by governments.

Unlicensed Care - Child care that is not regulated by provincial and territorial governments, even for reasons of health and safety.

APPENDIX B

INCOME LIMITS FOR CHILD CARE SUBSIDIES UNDER THE CANADA ASSISTANCE PLAN, COUPLE WITH TWO CHILDREN, 1987

	Income Limit For:	
	Maximum Subsidy	Partial Subsidy
Federal Government	$33,088	$48,132
British Columbia	13,512	24,552
Alberta	17,160	23,880
Saskatchewan	20,880	40,560
Manitoba	16,345	31,490
Ontario	23,340 to 34,164	34,366 to 45,190
Quebec	15,500	36,000
New Brunswick	11,652	23,292
Nova Scotia	11,960	20,890
Prince Edward Island	12,960	24,480
Newfoundland	10,044	16,164
Yukon	15,480	29,880

Source: Report of the Special Committee on Child Care, p. 29. All figures except Saskatchewan are after-tax income. Saskatchewan uses gross income. Income limits were not given for the Northwest Territories. Families with incomes up to the levels in the first column qualify for maximum subsidies from the Canada Assistance Plan - assuming they can find room for their children in licensed child care. Families with incomes between the first and second columns qualify for partial subsidies.

CHILD CARE SUBSIDIES AND TAX BENEFITS, FAMILIES WITH TWO YOUNG CHILDREN, 1984

Province or Territory	Cost of Child Care	Single Parent at Minimum Wage $7,488-8,840	Single Parent With Average Income $21,500	Couple With Half of Average Income $21,500	Couple With Average Income $43,000	Couple With Twice Average Income $86,000
B.C.	$ 7,190	$ 5,088	$ 2,980	$ 1,968	$ 1,036	$ 1,384
Alberta	9,144	8,444	4,160	3,884	3,716	4,060
Saskatchewan	7,580	5,790	6,298	5,790	1,346	1,598
Manitoba	6,869	6,633	5,820	5,649	2,017	2,389
Ontario	7,010	6,750	6,730	6,620	1,064	1,420
Quebec	6,950	5,280	4,240	3,590	2,560	3,040
New Brunswick	5,236	5,236	2,850	1,444	1,292	1,672
Nova Scotia	6,010	5,698	946	0	1,128	1,504
P.E.I.	4,540	4,540	1,160	0	1,100	1,464
Newfoundland	6,380	3,450	1,216	0	1,152	1,536
Yukon	6,600	6,000	4,254	4,008	1,044	1,392
N.W.T.	10,560	10,560	9,363	9,084	1,028	1,372

Source: Report of the Task Force on Child Care, p. 199. The table assumes one three-year-old child and one one-year-old child in licensed care. The families with gross incomes of $21,500 or less got all or most of their benefits in the form of subsidies from the Canada Assistance Plan. The families with gross incomes of $43,000 and $86,000 got benefits in the form of tax breaks from the child care expense deduction and, in Quebec, the availability allowance. The average income for a one-parent family with two children was approximately $21,500 and the average income for a family of four was about $43,000 in 1984.

PROPOSED SUBSIDIES UNDER A REFORMED SYSTEM, FAMILIES WITH TWO YOUNG CHILDREN, 1984

Province or Territory	Cost of Child Care	Single Parent at Minimum Wage $7,488-8,840	Single Parent With Average Income $21,500	Couple With Half of Average Income $21,500	Couple With Average Income $43,000	Couple With Twice Average Income $86,000
B.C.	$ 7,190	$ 7,190	$ 7,190	$ 7,190	$ 5,033	$ 3,595
Alberta	9,144	9,144	9,144	9,144	6,401	4,572
Saskatchewan	7,580	7,580	7,580	7,580	5,306	3,790
Manitoba	6,869	6,869	6,869	6,869	4,808	3,435
Ontario	7,010	7,010	7,010	7,010	4,907	3,505
Quebec	6,950	6,950	6,950	6,950	4,865	3,475
New Brunswick	5,236	5,236	5,236	5,236	3,665	2,618
Nova Scotia	6,010	6,010	6,010	6,010	4,207	3,005
P.E.I.	4,540	4,540	4,540	4,540	3,178	2,270
Newfoundland	6,380	6,380	6,380	6,380	4,466	3,190
Yukon	6,600	6,600	6,600	6,600	4,620	3,300
N.W.T.	10,560	10,560	10,560	10,560	7,392	5,280

This table uses the same figures for the cost of care as Appendix C. We assume that parents in all income groups would get subsidies for child care, but no tax benefits for child care expenses. Lower-income families would get subsidies equal to the actual cost of care. Families with incomes of $43,000 would pay fees equal to 30 percent of the cost of care, and families with incomes of $86,000 would pay fees equal to 50 percent of the cost of care. The average income for a one parent family with two children was approximately $21,500 and the average income for a family of four was about $43,000 in 1984.

COMPARING CHILD CARE OPTIONS

FEATURE	CURRENT SYSTEM	FEDERAL STRATEGY	COUNCIL ALTERNATIVE
Number of licensed child care spaces	243,545 in 1987	+200,000 over 7 years	+750,000 over 7 years
Percent of children under 13 of working/ studying parents in licensed care	13% in 1987	Approximately 23% after 7 years	Approximately 51% after 7 years
Capital funding from Ottawa to create new spaces	Virtually nil	Not earmarked, but perhaps $400 million over 7 years	$1.5 billion over 7 years
Net cost to federal, provincial & territorial governments of tax breaks & child care subsidies	More than $682 million in fiscal year 1986-1987	Approximately $2 billion in 1995	Approximately $4.4 billion in 1995
Cost of tax breaks alone to governments	$240 million in fiscal year 1986-1987	Approximately $680 million in 1995	Nil by 1995

(Continued on next page)

APPENDIX E (Continued)

FEATURE	CURRENT SYSTEM	FEDERAL STRATEGY	COUNCIL ALTERNATIVE
Out-of-pocket fees paid by parents for licensed care	Unknown	Unknown	Approximately $1.8 billion in 1995 based on ability to pay
Average salary of teaching staff in licensed child care	$15,163 in 1984	Unknown	$22,500 in 1988 increasing to estimated $29,608 in 1995
Overall ratio of children to staff in licensed centres (national averages)	Centres- 0-2 years 4.15 2-6 years 7.77 6+ years 11.57 Family homes- 5.74	Unknown	Centres- 0-2 years 3.00 2-6 years 6.00 6+ years 10.00 Family homes- 4.00
Unemployment insurance benefits for parents	15 weeks for mothers at 60% of earnings	15 weeks for mothers at 60% of earnings	17 weeks for mothers + 9 weeks open to either parent or shared by both, all at 75% of earnings

NOTE: Net cost to governments and the cost of tax benefits in the table above do not include Quebec tax benefits that are exclusively within its jurisdiction.

FOOTNOTES

1. Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada (Ottawa: Queen's Printer, 1970), p. 163.

2. Report of the Royal Commission on Equality in Employment (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), p. 192.

3. The figures on child care spaces are collected each year by the National Day Care Information Centre of Health and Welfare Canada. The number of children in each province with parents outside the home was provided by Statistics Canada. Comparable figures on children in the two territories were not available.

4. Information for Table 2 was supplied by the Department of Finance, Health and Welfare Canada, Employment and Immigration Canada and Indian Affairs and Northern Development.

5. The mix of Quebec programs more or less related to child care has been changing significantly in recent years, and total spending on these programs now is well in excess of $100 million a year. The province's child care expense deduction was increased in the 1988-1989 budget to a maximum of $4,000 a child for children under seven and $2,000 for children under 13. The availability allowance paid to parents on behalf of children under six is a refundable tax credit that now amounts to $100 a year for the first child in a family, $200 for the second and $500 for the third and each subsequent child. Beginning January 1, 1989, the amounts will be divided into monthly shares and added to provincial family allowance cheques. APPORT, the assistance program for low-income working parents with children, provides monthly payments to families who are below the income tax threshold - in other words, too poor to pay taxes. Some of the benefits are intended to cover roughly half the cost of child care. Actual benefits vary with family size and earnings, but the budget speech said a family with two children and $15,000 in earnings would get $2,803 a year from APPORT.

6. Report of the Task Force on Child Care (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986), p. 199. From a background study prepared for the Task Force by Christine Blain.

7. Provincial Day Care Subsidy Systems in Canada. (Ottawa: 1987), pp.16-18. A background document prepared for the Special Committee on Child Care.

8. Federal expenditures are known in some detail, but virtually nothing is known about the amount of money the provinces and territories would be expected to spend on child care programs during the next seven years.

9. The detailed figures are unpublished estimates from Health and Welfare Canada and the Department of Finance.

10. Figure from the Canadian Advisory Council on the Status of Women's presentation to the Commons legislative committee studying the Canada Child Care Act, August, 1988.

11. Calculations by the National Council of Welfare.

12. Provincial and territorial governments would have the option of bringing their child care programs under the new legislation or remaining with the present system under the Canada Assistance Plan. Provinces and territories which sign new child care agreements with the federal government before April 1, 1990, would get funds retroactive to April 1, 1988. The day care provisions of CAP would be repealed when and if all provinces and territories agree to switch to the new funding arrangements. If some governments decided to stay with CAP, federal officials say spending under the Canada Child Care Act would be less than the maximum of $4 billion over seven years specified in the legislation.

13. Under the new act, provinces and territories which spend less than 70 percent of the national average spending on child care would get "top-up" grants from the federal government. If the national average in any given year was $80 in child care spending for every child under 15, for example, and Province X spent only $50 a child, it would get a top-up of $6 a child. ($80 x 70 percent = $56. $56 - $50 of spending in Province X = $6.) The legislation further stipulates that no province can get more than 90 percent of its operating and capital costs from the federal government. The nature of the formula makes it impossible to determine in advance with much précision what the financial arrangements for each province would be from year to year.

14. Townson, Monica. The Costs and Benefits of a National Child Care System for Canada (Ottawa: 1986), pp. 15-16. A study prepared for the Canadian Day Care Advocacy Association.

15. Special Committee on Child Care. Sharing the Responsibility (Ottawa: Queen's Printer for Canada, 1987), pp. 129-131.

16. Blain, Christine. Government Spending on Child Care in Canada (Ottawa: 1985). A background study prepared for the Task Force on Child Care.

17. In 1984, the poverty line for a family of three ranged from $12,734 for a rural area to $17,365 for a metropolitan centre of 500,000 or more. The poverty line for a family of four in 1984 ranged from $14,720 for a rural area to $20,010 for a metropolitan area. See the National Council of Welfare's report 1988 Poverty Lines (April 1988) which gives poverty lines for 1980 through 1988.

18. Townson, pp. 15-18. The analysis in her report assumed that salaries would increase starting in 1984. Under our proposal, the increases would come into effect in 1988 and then rise by four percent a year.

19. Townson, p. 15. The ratios are supported by the Canadian Day Care Advocacy Association.

20. The calculation used an average cost of $5,000 a year for each child care space - a figure derived from the Townson study - and inflated the result by four percent a year from 1988 to 1995.

21. Our calculations began with the income distribution for married couples with children, both spouses in the labor force, as reported in Statistic Canada's Earnings of Men and Women, 1987 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1988). We assumed the cost of a child care space in 1986 would have been $5,000 under a reformed system and estimated the amount of fees parents in the different income classes would have paid for their children under our proposals. Then, we took the amount of fees that could have been raised in 1986 and inflated the figure at four percent a year to 1995.

22. We took Townson's calculations as a rough guide and inflated the figures by four percent a year to 1995.

MEMBERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

Ms. Gayle Gilchrist James (Chairperson)
Edmonton, Alberta

Mad. Lucie Blais
Sullivan, Quebec

M. Jean-Maurice Boudreau
Port-Daniel, Quebec

Mr. Russell H. Carr
Charlottetown, Prince Edward Island

Ms. Enza Colavecchia
Brampton, Ontario

Mr. Richard S. Cumbo
Toronto, Ontario

Mr. Frank Di Giorgio
North York, Ontario

Mad. Solange Fernet-Gervais
Hérouxville, Quebec

Mad. Ann Gagnon
Montreal, Quebec

Ms. Mary Hamann
Montrose, British Columbia

Ms. Verda Hedges
Calgary, Alberta

Ms. Gail Helmcken
Vancouver, British Columbia

Ms. Mardy A. Krueger
Estevan, Saskatchewan

Mad. Norma Landry
Shippegan, New Brunswick

Ms. Marvelle McPherson
Winnipeg, Manitoba

Ms. Nancy Nash-Foster
Kingston, Ontario

Mr. Ronald Noseworthy
Grand Bank, Newfoundland

Ms. Wendy Terry
Toronto, Ontario

Mrs. June Walker
Winnipeg, Manitoba

Mr. Robert White
Stellarton, Nova Scotia

****

National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Director:	Ken Battle
Assistant Director:	Steve Kerstetter
Translation:	Louise Ducharme
Consultant:	Monica Townson

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

The National Council of Welfare was established by the Government Organization Act, 1969, as a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare. Its mandate is to advise the Minister on matters pertaining to welfare.

The Council consists of 21 members, drawn from across Canada and appointed by the Governor-in-Council. All are private citizens and serve in their personal capacities rather than as representatives of organizations or agencies. The membership of the Council has included past and present welfare recipients, public housing tenants and other low-income citizens, as well as lawyers, teachers, business persons, social workers and others involved in voluntary service associations, private welfare agencies, and social work education.

Reports by the National Council of Welfare deal with a wide range of issues on poverty and social policy in Canada, including: income security programs, tax reform, poverty lines and poverty statistics, the retirement income system, the aged, medicare, the working poor, children in poverty, community economic development, women and poverty, employment policy, single-parent families, social services, nutrition, community organizing, child welfare, poor people's groups, legal aid/legal services, low-income consumers, poverty coverage in the press and welfare reform.

On peut se procurer des exemplaires en français de toutes les publications du Conseil national du bien-être social, en s'adressant au Conseil national du bien-être social, Immeuble Brooke Claxton, OTTAWA K1A 0K9

de meilleurs services de garde d'enfants

rapport du
conseil national du bien-être social

décembre 1988

DE MEILLEURS SERVICES DE GARDE D'ENFANTS

Rapport du

Conseil national du bien-être social

Décembre 1988

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title:

Child Care: A Better Alternative

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988
N° de cat. H68-20/1988F.
ISBN 0-662-95218-9

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LE SYSTÈME ACTUEL DE SERVICES DE GARDE 3

- La crise dans les services de garde d'enfants 3
- Choix en matière de services de garde 5
- Financement gouvernemental des services de garde 6
- Les services de garde et les familles à faible revenu 8

LA NOUVELLE STRATÉGIE FÉDÉRALE DE GARDE DES ENFANTS 15

- Anciens et nouveaux versements 17
- Augmentation du crédit d'impôt remboursable pour enfants 18
- Augmentation de la déduction fiscale des frais de garde 20
- La Loi sur les services de garde d'enfants au Canada 26
- Prestations de maternité et prestations de parents 33

DE MEILLEURS SERVICES DE GARDE D'ENFANTS 38

- Un nouveau système de subventions 38
- Autres améliorations 43
- Combien coûterait notre système? 46

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS 50

ANNEXES 53

- A) Glossaire 53
- B) Seuils de revenu maximums ouvrant droit à des subventions du Régime d'assistance publique du Canada, couple avec deux enfants, 1987 57
- C) Subventions et avantages fiscaux relatifs à la garde des enfants, familles avec deux jeunes enfants 58
- D) Subventions proposées en vertu d'un système renouvelé, familles comptant deux jeunes enfants 59
- E) Comparaison des formules de garde d'enfants 60

RENVOIS 62

INTRODUCTION

Il y a 18 ans que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a parlé d'une crise dans les services de garde d'enfants. Dans son rapport de 1970, la Commission déclarait:

> "L'époque où la société pouvait refuser de procurer des services destinés aux enfants dans l'espoir de décourager les mères de travailler est bien révolue. Nous nous trouvons dans une situation où il faut prendre des mesures immédiates."[1]

En 1984, dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, le juge Rosalie Abella signalait de nouveau le besoin urgent d'action en matière de services de garde. Elle affirmait:

> "Les services de soins aux enfants ne sont pas un luxe, mais une nécessité. Si le gouvernement n'adopte pas les politiques nécessaires pour répondre à ce besoin urgent, nous mettons les femmes, les enfants et l'économie en péril. Étant donné que plus de la moitié de tous les enfants canadiens sont confiés la plupart du temps aux soins d'autres que leurs parents, et que plus de la moitié de tous les parents ont besoin de services de soins pour leurs enfants, n'est-il pas grand temps que la politique sociale soit mise à jour pour refléter l'époque où nous vivons?"[2]

La même année, le gouvernement fédéral créait le Groupe d'étude sur la garde des enfants, présidé par Katie Cooke, pour étudier le besoin de services de garde et de congés parentaux au Canada. Le Groupe d'étude a publié son rapport et ses recommandations, ainsi qu'une série de 20 documents de travail, en mars 1986.

Le gouvernement fédéral a choisi de n'adopter dans l'immédiat aucune de ces recommandations. Il a plutôt nommé un comité formé de députés pour étudier la question. Le Comité spécial sur la garde des enfants, présidé par la députée Shirley Martin, a publié son rapport en mars 1987.

Par la suite, le gouvernement fédéral a entrepris des négociations avec les provinces et les territoires pour mettre au point une "stratégie nationale" sur la garde des enfants. Cette stratégie a été annoncée par le gouvernement fédéral en décembre 1987. Les détails de certains éléments de la stratégie doivent encore être réglés avec les provinces et les territoires. Une partie de la stratégie, soit une augmentation de la déduction des frais de garde et du crédit d'impôt remboursable pour enfants, a été annoncée dans le discours du budget du 10 février 1988 et s'applique à partir de l'année d'imposition 1988. Une nouvelle Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, portant sur les places en garderies et en milieu familial agréés, a été déposée en Chambre en juillet 1988, mais n'a pas été adoptée avant l'annonce d'élections fédérales le 21 novembre 1988.

Le présent rapport expose les grandes lignes des dispositions actuelles en matière de garde des enfants, plus particulièrement dans le cas des familles à faible revenu, évalue les points forts et les faiblesses de la nouvelle stratégie fédérale, et propose une nouvelle approche que nous considérons plus avantageuse pour les enfants comme pour les parents. Pour être en mesure de faire des choix éclairés, il faut d'abord comprendre les origines de la crise dans les services de garde et la façon dont les fonds gouvernementaux sont utilisés présentement pour soutenir les services de garde.

LE SYSTÈME ACTUEL DE SERVICES DE GARDE

La crise dans les services de garde d'enfants

Au moment où la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme rédigeait son rapport à la fin des années 1960, 20 p. cent seulement des mères avec enfants de moins de 14 ans travaillaient à l'extérieur du foyer. Depuis, les femmes sont entrées sur le marché du travail rémunéré à un rythme très rapide. En 1987, 65 p. cent des mères avec enfants de moins de 16 ans travaillaient à l'extérieur du foyer. L'an dernier, 57 p. cent des mères avec enfants de moins de trois ans faisaient partie de la population active et, contrairement à ce que l'on croit généralement, la plupart d'entre elles avaient un emploi à plein temps.

Notre système de garde des enfants n'a pas évolué au même rythme. Bien que le nombre de places en garderies et en milieu familial agréés ait plus que doublé de 1980 à 1987, passant de 109 141 à 243 545, la demande de services de garde adéquats est toujours beaucoup plus grande que les places disponibles.

Le Tableau 1 indique le nombre de places en garderies agréées dans chaque province et territoire en 1987, le nombre estimatif d'enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer pendant plus de 20 heures par semaine ou étudient à temps plein, et le pourcentage de ces enfants qui disposaient de services en garderies agréées.[3]

TABLEAU 1

PLACES EN GARDERIES AGRÉÉES ET ENFANTS DE PARENTS QUI TRAVAILLENT OU ÉTUDIENT, 1987

	Nombre de places en garderies agréées	Nombre d'enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer	Pourcentage d'enfants en garderies agréées
Colombie-Britannique	18 595	184 631	10
Alberta	43 082	213 452	20
Saskatchewan	5 720	84 586	7
Manitoba	10 526	76 916	14
Ontario	94 018	766 751	12
Québec	58 425	479 355	12
Nouveau-Brunswick	4 503	44 041	10
Nouvelle-Écosse	5 397	48 298	11
Île-du-Prince-Édouard	1 264	8 135	16
Terre-Neuve	1 318	30 998	4
Territoires du Nord-Ouest	240	--	--
Yukon	475	--	--
TOTAL	243 545	1 937 163	13

Plus de 1,9 million d'enfants de moins de 13 ans avaient besoin d'un type quelconque de service de garde parce que leurs parents travaillaient ou étudiaient à l'extérieur du foyer; pourtant, il n'y avait pour eux que 243 545 places en garderies agréées, soit pour 13 p. cent seulement du nombre total d'enfants. C'est à Terre-Neuve qu'on note le taux le plus faible: les 1 318 places en garderies agréées répondent au besoin de 4 p. cent seulement des 30 998 enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer. Avec ses 43 082 places, l'Alberta a le taux le plus élevé - 20 p. cent des enfants ayant besoin de services les obtiennent.

Choix en matière de services de garde

Il importe de comprendre la différence entre des services de garde agréés et des services non structurés. Des services "agréés" signifient que les services sont réglementés par les provinces ou territoires et doivent satisfaire aux normes établies par ces juridictions en matière de santé et de sécurité, de taille des groupes, d'espace disponible et de nombre d'enfants par moniteur, par exemple. Certains des gouvernements exigent que le personnel des garderies ait un niveau quelconque d'éducation ou de formation.

Les services peuvent être accordés dans des garderies ou en milieu familial, où une gardienne s'occupe d'un petit nombre d'enfants dans son foyer. Pour les très jeunes enfants, on préfère un milieu familial agréé.

La grande majorité des services de garde sont offerts en garderies. Les garderies doivent toutes être agréées.

Les services de garde en milieu familial peuvent être agréés ou non, selon les désirs de la gardienne; plusieurs ne sont pas agréés. Les services non structurés ne sont généralement pas soumis à des règlements provinciaux et territoriaux, bien que les gouvernements fixent un nombre maximum d'enfants par foyer.

La pénurie de services de garde agréés et leur coût élevé ont pour effet d'obliger la grande majorité des familles ayant besoin de services à avoir recours à des services de garde non agréés. Les services de garde familiers varient entre la bonne à temps plein pour les rares familles qui en ont les moyens, et la gardienne du bout de la

rue qui s'occupe chez elle de plusieurs enfants. Certains de ces services sont sûrement de haute qualité. D'autres peuvent être mauvais, dangereux pour la santé et la sécurité des enfants, ou même illégaux - par exemple lorsque le nombre d'enfants gardés dans un foyer privé excède le nombre maximum fixé par la province ou le territoire.

Financement gouvernemental des services de garde

On accorde présentement des fonds publics modestes aux services de garde. Les données les plus récentes, soit pour l'exercice 1986-1987, indiquent des dépenses gouvernementales excédant 682 millions de dollars.[4]

TABLEAU 2

APPUI GOUVERNEMENTAL POUR LES SERVICES DE GARDE, EXERCICE 1986-1987

	Millions de dollars	Pourcentage du total
Fédéral		
Régime d'assistance publique du Canada	136 $	20 %
Subventions à la formation	51	7
Soins dans les réserves indiennes	6	1
Déduction des frais de garde	170	25
Sous-total	363 $	53 %
Provincial & territorial		
Régime d'assistance publique du Canada	136 $	20 %
Autres subventions pour soins de garde	113	17
Déduction des frais de garde	70	10
Sous-total	319 $	47 %
TOTAL	682 $	100 %

Le gouvernement fédéral a versé aux provinces et territoires 136 millions de dollars en subventions de contrepartie pour des services de garde subventionnés fournis en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, 51 millions de dollars en subventions de garde pour des parents suivant des cours de formation parrainés par Emploi et Immigration Canada et 6 millions de dollars pour des services de garde dans les réserves indiennes. Ottawa a aussi accordé aux parents une épargne d'impôt sur le revenu de 170 millions de dollars par l'entremise de la déduction des frais de garde.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont dépensé 136 millions de dollars pour des services de garde subventionnés offerts par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada, 113 millions de dollars en subventions pour des soins de garde ne répondant pas aux critères du régime, et environ 70 millions de dollars sous forme d'épargne fiscale provinciale provenant de la déduction des frais de garde.

En tout, environ deux tiers des dépenses gouvernementales pour des services de garde - 442 millions de dollars en 1986-1987 ou 65 p. cent du total - ont servi à subventionner le coût des soins, surtout dans le cas des familles à faible revenu. Mais une partie importante des dépenses - 240 millions de dollars ou 35 p. cent des coûts - ont profité principalement aux familles à revenu moyen et élevé qui pouvaient fournir les reçus permettant de réclamer la déduction des frais de garde et réduire ainsi leurs impôts fédéraux et provinciaux.

On dépense même sous forme d'allégements fiscaux pour la garde des enfants plus d'argent que ne l'indique le

Tableau 2, puisque le tableau n'inclut pas les avantages fiscaux accordés par le gouvernement du Québec. Contrairement aux autres provinces et territoires qui ont conclu avec le gouvernement fédéral des accords relatifs à la perception des impôts (en vertu desquels Ottawa recueille l'impôt sur le revenu provincial qui est par la suite remis aux provinces), le Québec a son propre régime provincial d'impôt sur le revenu. Il offre aux parents une déduction provinciale des frais de garde, un crédit d'impôt appelé allocation de disponibilité, et un nouveau programme, "Apport", qui vise à payer à peu près la moitié des frais de garde des parents à faible revenu qui travaillent à l'extérieur.[5] L'appui gouvernemental total en matière de services de garde dépasserait sensiblement 682 millions de dollars si on ajoutait les dépenses fiscales du Québec.

Les services de garde et les familles à faible revenu

Quoique les gouvernements dépensent chaque année des centaines de millions de dollars pour les services de garde par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu, la majeure partie des fonds publics versés pour les soins de garde sont accordés sous forme de subventions aux familles à faible revenu. Par conséquent, on a fini par considérer les services de garde financés à même les fonds publics comme un service d'assistance sociale plutôt qu'un programme auquel tous les enfants devraient avoir accès.

Ironiquement, la plupart des familles à faible revenu qui sont admissibles à des services de garde subventionnés en vertu du système actuel n'obtiennent pas les services auxquels elles ont droit, pour la bonne raison qu'il n'existe pas suffisamment de places en garderies ou en milieu familial

agréés; pour obtenir une subvention, les parents doivent d'abord trouver une place. Le financement gouvernemental met l'accent sur le versement de subventions aux parents plutôt que sur la création des places nécessaires. Les dispositions fédérales-provinciales actuelles ne permettent pas le partage des coûts d'investissement pour la construction de garderies ou l'achat d'équipement.

Pour être en mesure d'établir si les familles à faible revenu profitent ou non du financement gouvernemental des services de garde, il faut comprendre le fonctionnement du Régime d'assistance publique du Canada. Il s'agit d'un programme très compliqué, et nous n'en examinerons ici que les grandes lignes.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) permet au gouvernement fédéral de payer 50 p. cent du montant qu'il en coûte aux provinces et aux municipalités pour accorder de l'aide sociale aux personnes "nécessiteuses" et des services sociaux aux personnes "nécessiteuses" ou "susceptibles de le devenir" si elles ne reçoivent pas de tels services, y compris des services de garde.

On dira parfois du RAPC qu'il est "non limitatif" parce qu'il n'y a pas de montant fédéral maximum qu'on peut dépenser au cours d'une année donnée. Les gouvernements provinciaux et territoriaux décident du niveau de prestations qu'ils accorderont, et le gouvernement fédéral contribue automatiquement un montant égal.

Deux articles distincts de la loi sur le Régime de pensions du Canada autorisent le versement de subventions pour les services de garde d'enfants. Les conditions

d'admissibilité aux subventions que doivent remplir les familles varient selon l'article.

Aux termes d'un article de la loi, les provinces et territoires mettent au point des tests pour déterminer si une famille est "dans le besoin". Cette "évaluation des besoins" tient généralement compte des sommes que doit dépenser une famille pour vivre, rembourser ses dettes, travailler, etc. L'examen qui sert à déterminer l'admissibilité à l'assistance sociale peut être plus rigoureux que celui qui sert à déterminer l'admissibilité aux services de garde subventionnés. Par conséquent, les personnes bénéficiant de services de garde subventionnés à titre de personnes nécessiteuses ne sont pas nécessairement des assistés sociaux, bien que plusieurs le soient.

Lorsqu'on a déterminé qu'une famille est dans le besoin, la province peut hausser le montant du chèque d'assistance sociale afin que la famille puisse payer elle-même les services de garde, ou payer le service pour la famille. D'une façon ou d'une autre, le gouvernement fédéral partagera les frais encourus par la province.

Le RAPC prévoit, pour les assistés sociaux et autres personnes "nécessiteuses", le paiement des services de garde fournis en garderies et en milieu familial agréés, à but lucratif comme à but non lucratif.

En vertu d'un autre article du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral partage certains frais de garde pour des personnes dans le besoin et aussi pour des gens susceptibles de le devenir. On a habituellement recours à une "évaluation du revenu" en vertu

de cet article pour déterminer quelles personnes seront admissibles à cette assistance.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux fixent leurs propres lignes directrices qui détermineront quelles personnes auront droit à des subventions complètes et partielles du RAPC pour des services de garde. Les lignes directrices fédérales ont traditionnellement dépassé de beaucoup la plupart des lignes directrices provinciales et territoriales. En d'autres mots, le gouvernement fédéral pourrait verser beaucoup plus d'argent pour les services de garde aux termes du RAPC si les provinces et les territoires se montraient plus généreux à l'égard des parents.

En 1987, le gouvernement fédéral aurait accepté d'offrir des services de garde pleinement subventionnés à une famille formée de deux parents et deux enfants dont le revenu familial net ne dépassait pas 33 088 $ par année. Des subventions partielles auraient été accordées jusqu'à ce que le revenu familial s'élève à 48 132 $ par année. Il est à noter qu'en 1987, le revenu familial moyen était d'environ 48 400 $ chez les familles comptant deux parents.

En réalité, la province de Terre-Neuve accordait des subventions complètes aux familles dont le revenu ne dépassait pas 10 044 $ par année et des subventions partielles lorsque le revenu se situait entre 10 045 $ et 16 164 $ en 1987. En Ontario, les plafonds variaient d'une municipalité à l'autre; on accordait des subventions complètes aux familles dont le revenu s'élevait à 34 164 $ dans certaines collectivités, et des subventions partielles à celles dont le revenu pouvait atteindre 45 190 $.

L'Annexe B présente la liste complète des revenus maximums ouvrant droit à des subventions complètes et partielles du Régime d'assistance publique du Canada en 1987.

Certains gouvernements subventionnent le coût entier des services de garde pour les parents admissibles au plein montant des subventions. D'autres fixent des taux maximums quotidiens, formule qui fonctionne souvent au détriment des familles pauvres. Lorsque le coût des soins de garde dépasse la subvention maximale, les parents à faible revenu doivent débourser eux-mêmes la différence. Toutefois, dans certains cas, les garderies ou les gardiennes offrent des services "dépouillés" qui donnent droit à la subvention maximale mais qui sont de qualité inférieure.

Le groupe d'étude Cooke a conclu qu'une mère seule avec deux jeunes enfants recevant des services de garde agréés devait débourser de sa poche 2 102 $ par année en Colombie-Britannique en 1984, 1 790 $ en Saskatchewan et 1 670 $ au Québec.[6] Il s'agit d'une situation très injuste pour des familles qui sont déjà à plusieurs milliers de dollars du seuil de pauvreté et qui ne parviennent déjà que très difficilement à payer la nourriture, les vêtements et le logement.

Enfin, rien ne garantit qu'une place subventionnée sera disponible lorsque la famille aura réussi l'évaluation des besoins ou des revenus. Dans certaines collectivités à travers le Canada, il y a des listes d'attente de plusieurs années pour obtenir des places subventionnées.

Une étude commandée par le Comité spécial sur la garde des enfants a comparé, dans les diverses provinces, les pourcentages de familles avec enfants d'âge préscolaire

admissibles à des subventions de garde complètes et partielles, avec les pourcentages de familles qui recevaient effectivement des services subventionnés. Seulement 29 p. cent des enfants d'âge préscolaire de parents qui travaillent et qui sont admissibles au plein montant des subventions de garde des enfants le recevaient effectivement en 1987. L'accès aux services de garde subventionnés variait considérablement d'une province à l'autre. En Ontario, par exemple, 12 p. cent seulement des enfants d'âge préscolaire admissibles à une subvention complète la recevaient.

À l'échelle nationale, seulement 15 p. cent des familles admissibles à une subvention pleine ou partielle recevaient effectivement de l'aide en 1987. En Ontario, 10 p. cent seulement des enfants ayant droit à une subvention pleine ou partielle la recevaient. Dans les provinces atlantiques, le taux est de 20 p. cent; au Québec, il est de 14 p. cent, au Manitoba, de 21 p. cent, en Saskatchewan, de 13 p. cent, en Alberta, de 31 p. cent et en Colombie-Britannique, de 45 p. cent.[7]

La pénurie de places et l'absence de subventions complètes obligent de nombreux parents à faible revenu à se tourner vers d'autres formules de soins de garde qui sont souvent de piètre qualité. Certains parents obtiennent des services de garde auprès de parents, d'amis ou de voisins. D'autres laissent leurs enfants sans surveillance plus souvent qu'ils ne le souhaiteraient. Et d'autres encore, qui préféreraient pourtant participer au marché du travail, restent au foyer, parfois à titre d'assistés sociaux. La pénurie de services de garde adéquats est un obstacle majeur pour les mères seules assistées sociales, les empêchant de retourner sur le marché du travail ou d'obtenir les cours de

formation ou le recyclage dont elles ont besoin pour trouver du travail.

LA NOUVELLE STRATÉGIE FÉDÉRALE DE GARDE DES ENFANTS

Après avoir consulté les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral a fait connaître le 3 décembre 1987 sa stratégie sur la garde des enfants. Elle comprend des allégements fiscaux accrus pour les parents et des subventions pour des services de garde.

Les allégements fiscaux accrus ont été institués par le Parlement dans le cadre d'une série de changements fiscaux et sont entrés en vigueur au début de l'exercice 1988. Les parents pourront réclamer ces avantages lorsqu'ils rempliront leur déclaration d'impôt de 1988 au début de 1989.

On a aussi déposé en Chambre, le 25 juillet 1988, un projet de loi sur les services de garde en garderies et en milieu familial agréés, mais il n'avait pas été adopté au moment où le Parlement a été dissous en vue des élections fédérales du 21 novembre 1988. Le projet de loi est donc mort au feuilleton.

Il est presque certain qu'une loi sur les services de garde d'enfants sera déposée peu de temps après la reprise des travaux parlementaires. Mais il est impossible d'en connaître à l'avance les modalités.

On ne connaît pas avec précision le coût de la stratégie fédérale pour les deux paliers de gouvernement, mais on s'attend à une somme se rapprochant de 2 milliards de dollars par année à la fin des sept premières années de fonctionnement du programme. On croit que plus de 1,2 milliard de dollars seraient affectés à des programmes de

services de garde, et qu'environ 680 millions de dollars seraient versés sous forme d'avantages fiscaux.[8]

Voici les principaux éléments de la stratégie:

* Les parents avec enfants de six ans et moins qui n'ont pas de reçus pour leurs frais de garde et qui sont admissibles au crédit d'impôt remboursable pour enfants recevront en même temps que ce crédit jusqu'à 100 $ de plus par enfant en 1988, et jusqu'à 200 $ par enfant pour l'année 1989 et les années subséquentes. Le supplément sera versé que la famille ait ou non des frais de garde.

* La déduction des frais de garde étayés par des reçus est passée de 2 000 $ à 4 000 $ par année pour chaque enfant de six ans ou moins. La déduction maximale pour les enfants de 7 à 14 ans ne dépassera pas 2 000 $, mais le maximum actuel de 8 000 $ par famille a été aboli pour venir en aide aux familles nombreuses.

* Une nouvelle Loi sur les services de garde d'enfants au Canada remplacerait les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada sur la garde des enfants et se chargerait du versement aux provinces et territoires des subventions de capital et d'exploitation à l'égard de la garde des enfants. Le gouvernement fédéral souhaite créer 200 000 nouvelles places subventionnées en garderies et en milieu familial au cours des sept prochaines années.

* On n'apportera pas de changements immédiats en matière de garde des enfants aux prestations de maternité du régime d'assurance-chômage.

Anciens et nouveaux versements

Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il consacrerait 6,4 milliards de dollars aux services de garde au cours des sept prochaines années; il s'agirait là, d'après lui, d'une initiative d'envergure visant à régler la crise dans les services de garde. En réalité, la stratégie proposée aurait sans doute un impact beaucoup moins dramatique.

Le gouvernement fédéral prévoyait dépenser environ 3,94 milliards de dollars de 1988 à 1994 pour des services de garde à frais partagés avec les provinces et les territoires en vertu de la Loi proposée sur les services de garde d'enfants au Canada, 100 millions de dollars pour une caisse spéciale visant des projets innovateurs de recherche et de développement et des programmes de sensibilisation de la population, et 50 millions de dollars pour des services de garde dans les réserves indiennes. De plus, on consacrerait presque 2,5 milliards de dollars au financement du supplément du crédit d'impôt remboursable pour enfants et de la hausse de la déduction des frais de garde. Mais la déduction actuelle des frais de garde coûtera jusqu'à 1,4 milliard de dollars au cours des sept prochaines années, de sorte que les dépenses fédérales totales pourraient s'élever à presque 8 milliards de dollars.[9]

Il faut bien comprendre qu'il ne s'agit pas de sommes d'argent totalement nouvelles. Comme on vient de le voir, on aurait dépensé environ 1,4 milliard des 8 milliards de dollars pour la déduction des frais de garde d'enfants même en l'absence de la nouvelle stratégie fédérale. De plus, si on avait tout simplement maintenu le programme actuel, le gouvernement fédéral aurait consacré à peu près 2,6 milliards de dollars au cours des sept prochaines années au partage

avec les provinces et territoires des coûts des programmes de garde d'enfants.[10] En tout et partout, 4 milliards de dollars ou la moitié des 8 milliards de dollars que le gouvernement fédéral prévoit dépenser pour des frais de garde de 1988 à 1994, représenteraient des sommes d'argent déjà prévues, et 4 milliards de dollars représenteraient de nouvelles sommes d'argent.

Cette augmentation des dépenses est certes souhaitable, mais la façon d'utiliser l'argent donne lieu à certains problèmes. Voyons donc les divers éléments de la stratégie sur la garde des enfants.

Augmentation du crédit d'impôt remboursable pour enfants

Le crédit d'impôt remboursable régulier est d'un maximum de 559 $ par enfant de moins de 18 ans pour l'année d'imposition 1988; il est versé aux familles dont le revenu net ne dépasse pas 24 090 $. Les prestations sont réduites de 5 cents pour chaque dollar de revenu excédant cette somme et cessent lorsque le revenu familial dépasse un certain niveau. Une famille avec deux enfants, par exemple, ne reçoit plus rien lorsque son revenu net atteint 46 450 $.

La stratégie nationale sur la garde des enfants propose d'augmenter le crédit d'impôt de 100 $ par enfant de six ans et moins pour l'année d'imposition 1988, et de 200 $ par enfant de six ans et moins à partir de 1989. Le supplément sera accordé à toutes les familles admissibles, qu'elles aient ou non des frais de garde.

Nous sommes bien sûr favorables au crédit d'impôt remboursable pour enfants comme élément essentiel du système

fédéral de prestations pour enfants, mais il ne devrait pas, selon nous, faire partie de la stratégie sur la garde des enfants. En augmentant le crédit, on détournera des sommes importantes du besoin d'accroître le nombre de places en garderies et en milieu familial agréés.

Le gouvernement fédéral croit qu'il en coûtera environ 170 millions de dollars pour augmenter le crédit d'impôt remboursable pour enfants en 1988, et 340 millions par année par la suite. Pour les sept premières années de fonctionnement, le programme coûterait au total plus de 2,2 milliards de dollars ou plus d'un quart des sommes totales engagées pour les services de garde. Les hausses ne coûteront rien aux gouvernements provinciaux et territoriaux puisqu'il s'agit d'un programme strictement fédéral.

La somme supplémentaire de 200 $ par année par enfant n'aidera pas les parents à faible revenu à se procurer des services de garde convenables, et encore moins à payer ces services. Des crédits d'impôt ne créeront pas de nouvelles places en garderies ou en milieu familial. Et des prestations de 200 $ par année ne pèsent pas lourd lorsqu'on sait que les frais de garde dépassent habituellement 3 000 $ par année par enfant.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral revienne sur sa décision visant à augmenter le crédit d'impôt remboursable pour enfants dans le cadre de sa stratégie sur la garde des enfants et utilise plutôt l'argent pour accroître le nombre de places agréées et verser davantage de subventions au maintien de ces places.

Il est à noter que notre recommandation porte seulement sur le supplément du crédit d'impôt remboursable pour

enfants. Les familles à faible et à moyen revenu continueraient à recevoir le crédit d'impôt remboursable habituel, valant jusqu'à 559 $ par enfant. Les familles de tous les groupes de revenu continueraient à recevoir des allocations familiales de 389 $ par enfant, et celles qui ont des impôts sur le revenu à payer recevraient le crédit d'impôt pour enfants non remboursable de 65 $ que le gouvernement fédéral a institué pour remplacer l'exemption fiscale pour enfants à charge. Ces trois prestations fédérales pour enfants peuvent s'élever à 1 013 $ par enfant en 1988.

Certains opposants à la stratégie sur la garde des enfants prétendent que le gouvernement fédéral n'aide pas suffisamment les parents qui demeurent au foyer. Le Conseil national du bien-être social partage depuis longtemps cet avis et a préconisé à maintes reprises une plus grande reconnaissance du fardeau financier que portent tous les parents pendant les années où ils élèvent des enfants. Nous croyons toutefois préférable de ce faire par des améliorations aux prestations fédérales pour enfants et des changements dans les dispositions fiscales fédérales et provinciales favorisant les parents au foyer aussi bien que les parents sur le marché du travail rémunéré. Les services de garde d'enfants sont une question distincte de la plus haute importance pour les parents qui travaillent à l'extérieur du foyer, et nous sommes d'avis qu'il est par conséquent préférable d'en traiter séparément.

Augmentation de la déduction fiscale des frais de garde

La déduction des frais de garde est un allégement fiscal consenti aux parents qui occupent un emploi rémunéré ou qui

poursuivent des études. Les parents seuls et le conjoint dans un couple dont le revenu est le plus faible pouvaient réduire leur revenu imposable de 2 000 $ par enfant de 14 ans et moins. Il y avait une limite de 8 000 $ par famille. Les parents qui réclament cette déduction doivent obtenir des reçus et inscrire sur leur formule de déclaration d'impôt les nom, adresse et numéro d'assurance sociale de la personne qui fournit les soins. La déduction s'applique aux services de garde agréés ou non.

Aux termes de la nouvelle stratégie nationale, la limite de 8 000 $ par famille a été abolie à compter de l'année d'imposition 1988, et la déduction maximale des frais de garde pour des enfants de six ans et moins est passée à 4 000 $ par enfant. Pour les enfants de sept à quatorze ans, la déduction maximale est toujours de 2 000 $ par enfant.

La déduction des frais de garde de 2 000 $ coûtera au gouvernement fédéral entre 175 et 200 millions de dollars par année pendant les sept prochaines années. Il en coûtera 40 millions de dollars de plus par année pour doubler la déduction maximale pour les enfants de six ans et moins. Le gouvernement fédéral devra donc débourser à lui seul entre 1,5 et 1,7 milliard de dollars au cours de cette période de sept ans. Lorsqu'on ajoute les pertes de revenu des gouvernements provinciaux et territoriaux (à l'exclusion du Québec), le coût total pour les deux niveaux de gouvernement s'élèvera à environ 2,1 à 2,4 milliards de dollars sur sept ans.

En choisissant non seulement de maintenir mais aussi de doubler la déduction des frais de garde, le gouvernement fédéral va à l'encontre de sa propre philosophie de réforme fiscale. En 1988, en cherchant à mettre en place un régime

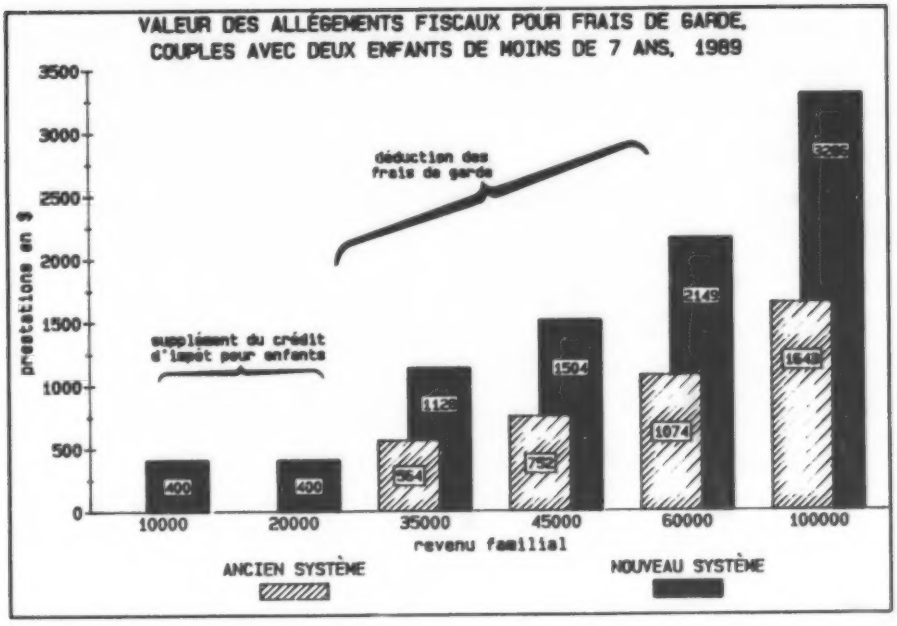
fiscal plus équitable, le gouvernement fédéral a converti les exemptions personnelles et la plupart des déductions - qui accordent les épargnes fiscales les plus importantes aux contribuables à revenu élevé - en crédits d'impôt non remboursables - qui offrent proportionnellement plus aux contribuables à faible revenu.

Parce qu'elle réduit le revenu imposable, la déduction des frais de garde accorde une épargne fiscale qui croît à mesure que le revenu augmente. En doublant la déduction des frais de garde pour les enfants de six ans et moins, on accorde aux familles à l'aise un avantage encore plus grand que celui dont elles bénéficiaient dans le passé.

Le Graphique A indique la valeur des avantages fiscaux fédéraux et provinciaux relatifs à la garde des enfants, pour les familles de différents niveaux de revenu qui ont deux enfants de moins de sept ans. Les colonnes rayées illustrent l'épargne fiscale provenant de l'ancienne déduction des frais de garde de 2 000 $, alors que les colonnes noires indiquent l'épargne fiscale réalisée grâce à la nouvelle déduction de 4 000 $ pour les familles à revenu moyen et élevé et au supplément de 200 $ par enfant qui s'ajoute au crédit d'impôt remboursable pour enfants accordé aux familles à faible revenu.[11] Les données se rapportent à l'année 1989, alors qu'on versera le plein montant du supplément du crédit d'impôt remboursable pour enfants.

Il est évident que ce sont les familles à l'aise qui en profiteront le plus. En vertu de l'ancien système, un couple à deux salariés avec deux enfants d'âge préscolaire et des revenus de 100 000 $ épargnait des impôts sur le revenu

GRAPHIQUE A



fédéraux et provinciaux de 1 643 $ grâce à la déduction des frais de garde. Aux termes du nouveau système, le couple épargnera deux fois plus, soit 3 286 $. Une famille à revenu moyen, gagnant 45 000 $, obtiendra elle aussi de plus importantes épargnes fiscales en vertu du nouveau système, mais une somme beaucoup moins élevée - 1 504 $ par opposition à 3 286 $ dans le cas de la famille qui gagne 100 000 $. Une famille à faible revenu gagnant un revenu égal ou inférieur au seuil de la pauvreté obtiendra des crédits d'impôt remboursables supplémentaires de 400 $ en vertu du nouveau système, ce qui équivaut à moins d'un huitième de l'avantage fiscal de 3 286 $ du couple qui gagne 100 000 $.

Nous croyons qu'il vaudrait mieux abolir complètement la déduction des frais de garde et affecter le plein montant de cette épargne au soutien des services de garde des enfants. Mais il ne serait pas prudent d'abolir cette aide fiscale avant qu'ait été mis en place un système de services de garde suffisamment répandu et assez souple pour répondre aux besoins de tous les parents admissibles qui souhaitent s'en prévaloir.

Nous proposons donc, à titre de compromis:

* Tout d'abord, que le gouvernement fédéral bloque la déduction des frais de garde à son ancienne valeur de 2 000 $ par enfant plutôt que l'augmenter à 4 000 $ par enfant de six ans et moins.

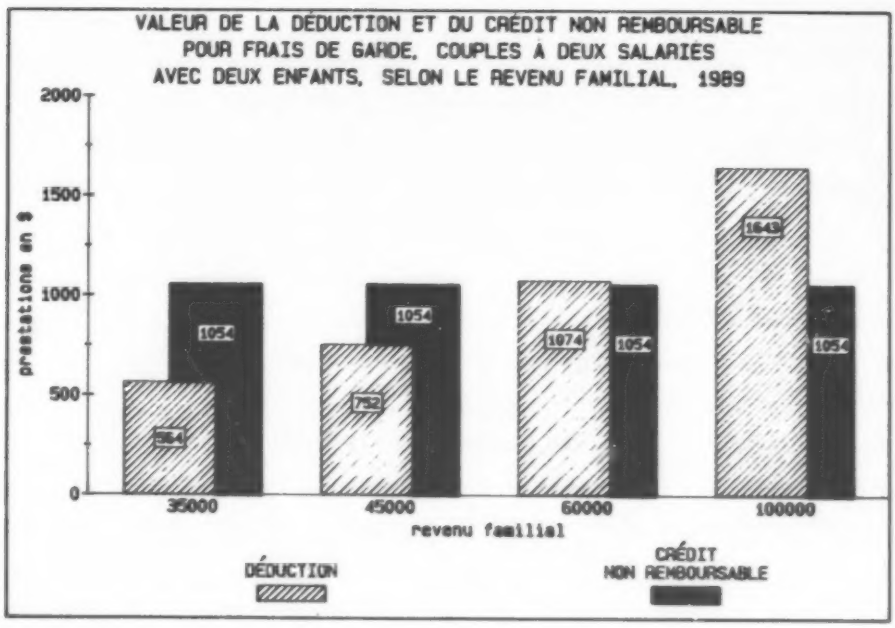
* Que le gouvernement transforme alors la déduction des frais de garde en un crédit d'impôt pour enfants non remboursable, conformément à sa propre philosophie de réforme fiscale.

* Enfin, que le Parlement adopte une "disposition de temporarisation" prévoyant l'expiration automatique du nouveau crédit d'impôt pour enfants au bout de sept ans.

Nous convertirions la déduction des frais de garde de 2 000 $ par enfant en un crédit non remboursable de 340 $. La partie provinciale du crédit d'impôt serait en moyenne de 187 $, de sorte que l'épargne fiscale fédérale et provinciale s'élèverait en moyenne à 527 $ par enfant. Une famille avec deux enfants obtiendrait des crédits d'impôt fédéraux et provinciaux équivalant à 1 054 $ par année, qu'il lui faudrait soustraire de l'impôt qu'elle doit payer.

Le Graphique B compare l'impact financier du crédit d'impôt fédéral de 340 $ que nous proposons et d'une déduction fiscale de 2 000 $ par enfant. Une famille à deux salariés gagnant 100 000 $ par année recevrait en vertu de notre proposition un crédit d'impôt sur le revenu fédéral et provincial d'une valeur de 1 054 $, soit moins que l'épargne fiscale de 1 643 $ provenant de la déduction actuelle. La famille qui gagne 35 000 $ recevrait aussi un crédit d'impôt de 1 054 $, soit sensiblement plus que l'épargne fiscale de 564 $ provenant d'une déduction. Le crédit d'impôt pour frais de garde que nous proposons est donc plus équitable que la déduction fiscale actuelle.

GRAPHIQUE B



La Loi sur les services de garde d'enfants au Canada

Le gouvernement fédéral dépenserait un maximum de 4 milliards de dollars au cours des sept prochaines années, dans le but de créer 200 000 nouvelles places en garderies et foyers agréés et de subventionner le coût des services de garde. Les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada sur les services de garde relèveraient éventuellement de la nouvelle Loi sur les services de garde d'enfants, qui accorderait des crédits de fonctionnement aux garderies à but lucratif comme aux garderies sans but lucratif et des crédits d'immobilisations aux garderies à but non lucratif seulement. Les provinces moins favorisées recevraient plus d'argent du gouvernement fédéral afin qu'elles puissent offrir des services comparables à ceux des provinces plus riches.[12]

La Loi sur les services de garde d'enfants au Canada ne présentait que les grandes lignes du fonctionnement du nouveau système proposé pour les services de garde d'enfants. Plusieurs des éléments majeurs de la loi et la plupart de ses détails dépendaient des négociations fédérales-provinciales qui devaient se poursuivre pendant une partie de l'année 1989. Comme on l'a déjà dit, le projet de loi est mort au feuilleton au moment de la dissolution du Parlement en vue des élections fédérales du 21 novembre 1988. Il reste à voir si le prochain gouvernement fédéral déposera de nouveau le projet de loi dans une forme à peu près identique.

Nous sommes ambivalents quant aux crédits d'immobilisations et de fonctionnement proposés dans la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada.

Pour ce qui est des crédits d'immobilisations, signalons que le gouvernement fédéral affecterait pour la première fois

d'importantes sommes d'argent aux dépenses d'immobilisation. À noter aussi que le gouvernement fédéral assumerait 75 p. cent du coût total, les provinces et les territoires, 25 p. cent seulement, ce qui nous apparaît comme un encouragement certain à la création de nouvelles places.

Les données initiales portaient à croire que 400 millions du total fédéral de 4 milliards de dollars sur sept ans avaient été réservés pour des frais d'immobilisation. En utilisant le plein montant de 400 millions pour créer 200 000 nouvelles places, on en arrive à une subvention fédérale moyenne de 2 000 $ par place. Bien que les dépenses d'immobilisation varient considérablement d'un projet à l'autre, un coût moyen de 2 000 $ ne semble pas excessif lorsqu'on y ajoute l'apport des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Les crédits d'immobilisation s'adressent aux seules garderies à but non lucratif, qui réussissent très difficilement à emprunter de l'argent. Les garderies à but lucratif n'ont pas ce problème. Il est donc logique de réserver les crédits d'immobilisation pour les services sans but lucratif.

De plus, nous ne croyons pas qu'il soit approprié d'utiliser des fonds publics pour accorder des subventions à des garderies à but lucratif. Ces crédits sont un placement à long terme qu'on devrait accorder aux groupes sans but lucratif voués au bien-être continuel des enfants plutôt qu'aux garderies à but lucratif préoccupées surtout par la réalisation de profits année après année.

Deux difficultés majeures sont associées aux propositions fédérales relatives aux crédits

d'immobilisation: la création de 200 000 places au cours des sept prochaines années ne suffira pas, et le gouvernement fédéral ne partagerait pas les coûts d'immobilisation après les sept premières années. Il faudrait, à notre avis, environ 750 000 nouvelles places. S'il en coûte en moyenne 2 000 $ par place, le gouvernement fédéral devrait débourser 1,5 milliard plutôt que 400 millions de dollars. De plus, il faudra sans doute plus de sept ans pour créer 750 000 nouvelles places.

Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral porte les crédits d'immobilisations à 1,5 milliard de dollars au cours des sept prochaines années, vu la demande pressante de nouvelles places en garderies.

Nous recommandons aussi de verser des crédits d'immobilisations pendant plus de sept ans s'il faut plus de temps pour créer le nombre de places correspondant au besoin réel de places en garderies.

Les propositions du gouvernement fédéral relativement aux crédits de fonctionnement suscitent aussi chez nous des réactions ambivalentes.

L'élément le plus avantageux a trait au "partage différentiel des coûts" qui a été proposé, ou aux "suppléments". En vertu du Régime d'assistance publique du Canada, les deux niveaux de gouvernement se partagent également les coûts. Aux termes de la Loi sur les services de garde d'enfants, le gouvernement fédéral débourserait plus de la moitié des coûts chez les provinces plus pauvres - il pourrait, dans certains cas, assumer jusqu'à 90 p. cent du coût total.[13] Cette disposition constitue une incitation juste et appropriée.

Par ailleurs, nous avons certaines réserves quant à l'approche fédérale proposée.

Tout d'abord, la stratégie a été conçue de manière à restreindre les dépenses fédérales en matière de garde des enfants. Au lieu de l'approche ouverte du Régime d'assistance publique du Canada, la nouvelle stratégie imposerait un maximum aux montants qui pourraient être versés aux provinces et territoires au cours des sept prochaines années. À la fin de cette période de sept ans, le 31 mars 1995, la contribution fédérale augmenterait seulement en fonction de la hausse annuelle du coût de la vie.

Nous croyons que ces plafonds entraîneraient des problèmes à long terme, sinon dans un avenir rapproché. Les provinces et les territoires pourraient hésiter à favoriser l'expansion des services de garde, de crainte d'avoir à en payer plus que 50 p. cent du coût dans un avenir rapproché. On suppose que lorsque le gouvernement fédéral aurait atteint son maximum pour une année donnée, les provinces et les territoires devraient assumer seuls les coûts supplémentaires qui pourraient survenir.

En imposant un plafond aux dépenses, il pourrait aussi s'avérer plus difficile d'obtenir un salaire convenable pour les employés des garderies, puisque les salaires représentent environ 75 p. cent de l'ensemble des coûts de fonctionnement des garderies. En 1984, le salaire moyen du personnel enseignant dans les garderies agréées était de 15 163 $ - beaucoup moins que le salaire de la plupart des enseignants du niveau primaire - et le revenu moyen des personnes qui offraient des services de garde agréés dans leur foyer était de 6 600 $.[14] La faiblesse des salaires entraîne un

important roulement du personnel, ce qui empêche la continuité dans les soins et nuit au développement des enfants. Si nous voulons des soins de haute qualité pour nos enfants, nous ne pouvons continuer à verser des salaires de deuxième et de troisième ordres aux personnes qui assurent la garde des enfants. Il faut une rémunération adéquate pour attirer un personnel mieux formé et moins enclin à quitter pour d'autres professions.

On peut en dire autant du ratio enfants/personnel. Si nous voulons un meilleur ratio, il faut être prêts à engager plus de personnel et à verser des salaires convenables. À l'heure actuelle, le Québec permet une proportion de huit enfants par membre du personnel lorsque les enfants ont entre 18 et 24 mois. Les rapports dans d'autres provinces sont beaucoup plus avantageux - trois pour un dans certains cas.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral ne fixe aucun maximum au montant qu'il est prêt à dépenser pour aider les provinces et les territoires à faire face aux coûts de fonctionnement des programmes de services de garde.

La Loi sur les services de garde d'enfants ne donne aucun détail sur les crédits de fonctionnement. On se fiait aux ententes qui sont présentement négociées avec les gouvernements des provinces et territoires. Les premières informations portent à croire que les subventions s'adresseraient aux familles à faible revenu, mais rien ne garantit que les subventions couvriraient le plein montant des soins.

En réalité, on demandait aux députés et aux parents de donner leur appui à un nouveau programme social d'envergure sans en connaître les détails. La loi prévoit le transfert

de fonds fédéraux vers les provinces et territoires pour des services de garde, mais la majeure partie des détails relatifs à cette opération seraient décidés à huis clos lors de séances de négociation de ministres et de fonctionnaires.

Nous recommandons que les principes du nouveau système de garde des enfants soient exposés dans la Loi sur les services de garde d'enfants, comme les buts de l'assurance-maladie et les obligations des provinces et territoires sont définis dans la Loi sur la santé au Canada.

La nouvelle loi sur les services de garde d'enfants devrait à tout le moins préciser que l'ensemble des parents qui travaillent à l'extérieur auront accès au système, et que le coût des soins sera fondé sur la capacité contributive des parents. Dans le cas des enfants de familles à faible revenu, c'est la totalité des coûts qui devrait être payée à même les fonds publics.

La loi sur les services de garde d'enfants ne mentionne aussi que brièvement la question des normes des soins, comme les règlements de sécurité et de protection contre les incendies, et la taille des groupes. Des représentants fédéraux ont déclaré que les provinces et territoires devraient avoir des normes minimales et en informer le gouvernement fédéral. Mais le gouvernement fédéral n'imposerait pas de normes minimales, et ne se chargerait pas de voir à ce que les provinces et territoires respectent leurs propres normes.

Nous recommandons que la loi soit modifiée de manière que le gouvernement fédéral soit autorisé à accepter ou à refuser les normes des gouvernements provinciaux et territoriaux en matière de services de garde d'enfants et à

retenir des versements lorsque les gouvernements n'ont pas mis en place des normes acceptables.

Nous ne présentons pas cette recommandation pour obliger les gouvernements à adopter des normes identiques ou parce que nous craignons que les gouvernements provinciaux et territoriaux ne cherchent à fuir leurs responsabilités à l'endroit des parents et des enfants de leur juridiction, mais bien plutôt à titre de mesure de dernier ressort, d'utilisation très rare - mais devant néanmoins apparaître dans les statuts fédéraux.

Enfin, nous nous soucions des garderies à but lucratif, qui seraient admissibles aux contributions fédérales en vertu de la Loi sur les services de garde d'enfants. Les services de garde au Canada ne devraient pas, à notre avis, avoir comme caractéristique dominante ou à longue échéance, de réaliser des profits. C'est en minimisant les coûts qu'on réalise des profits - en versant de faibles salaires aux employés, en haussant le ratio enfants/moniteur ou en mettant la santé, la sécurité ou les normes de nutrition en péril - activités qui nuisent toutes aux enfants. Nous sommes d'avis que des services de garde sans but lucratif dirigés par un conseil d'administration formé de membres de la collectivité représentent la meilleure façon pour les parents de décider du type de soins qu'on donnera à leurs enfants.

En mettant au point sa stratégie sur la garde des enfants, le gouvernement fédéral devait tenir compte du fait qu'il se trouvait dans chaque province et territoire un certain nombre de garderies à but lucratif - surtout en Alberta et en Ontario. Nous croyons néanmoins que le gouvernement fédéral devrait limiter les nouvelles sommes versées pour le financement des garderies à but lucratif.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral ajoute un article à la Loi sur les services de garde d'enfants qui permettrait de subventionner les garderies à but lucratif qui existent déjà, mais aucune nouvelle garderie à but lucratif. Autrement, le gouvernement fédéral devrait exiger que toutes les garderies à but lucratif se convertissent en garderies sans but lucratif dans une période de temps raisonnable si elles désirent continuer à bénéficier de contributions fédérales.

Prestations de maternité et prestations de parents

La stratégie du gouvernement fédéral sur la garde des enfants comporte une grave omission, soit des recommandations sur les prestations de maternité et les prestations de parents. Nous croyons qu'une politique globale à cet effet doit faire partie intégrante de toute stratégie sur la garde des enfants.

Le soin des très jeunes enfants représente un des éléments les plus onéreux d'un programme de soins de garde. Si les parents pouvaient compter sur un congé adéquatement rémunéré leur permettant de rester à la maison avec un nourrisson, le système de garde des enfants n'aurait pas à faire face à une demande de services aussi forte pour de très jeunes enfants. Bon nombre de parents préféreraient prendre congé pour s'occuper eux-mêmes de leurs nourrissons plutôt que les confier à d'autres.

À l'heure actuelle, le régime d'assurance-chômage accorde pendant 15 semaines des prestations de maternité équivalant à 60 p. cent des gains de la mère jusqu'à concurrence d'un maximum hebdomadaire - 339 $ en 1988. Mais

les prestations sont versées seulement après une période d'attente de deux semaines durant laquelle la mère ne reçoit rien. Si on répartit sur 17 semaines de congé des prestations d'une durée de 15 semaines, on constate que les femmes qui prennent un congé de maternité voient leurs gains baisser de 47 p. cent pendant leur période d'absence du travail. Il s'agit, selon nous, d'une peine pécuniaire inacceptable pour avoir donné naissance à un enfant, peine qui touche aussi le plus durement les parents à faible revenu.

Les règlements actuels de l'assurance-chômage ne permettent pas de réclamer des prestations de maternité pendant une grève. Lorsque le congé de maternité d'une femme doit commencer pendant une grève, elle ne peut réclamer de prestations.

De plus, la durée totale des prestations de maladie et des prestations de maternité ne peut dépasser 15 semaines. Si une femme est malade pendant la première partie de sa grossesse, par exemple, et doit prendre quelques semaines de congé de maladie, ces semaines sont soustraites du nombre de semaines pendant lesquelles elle peut recevoir des prestations de maternité.

Le Conseil national du bien-être social recommande d'apporter les améliorations suivantes aux prestations de maternité accordées en vertu du régime d'assurance-chômage:

* **Supprimer la période d'attente de deux semaines et verser des prestations de maternité pendant la durée totale de 17 semaines et non plus pendant 15 semaines seulement**

* **Abolir la disposition interdisant le versement de prestations de maternité pendant une grève**

* **Supprimer la période maximale combinée pour les prestations de maternité et de maladie.**

Outre ces changements, nous proposons la mise en place d'un programme complet de congé parental rémunéré relevant du régime d'assurance-chômage, et prévoyant la participation des pères aussi bien que des mères et l'augmentation des prestations.

De récents changements apportés au programme de prestations de maternité, dont certains sont le résultat de contestations devant les tribunaux, ont permis d'accorder des prestations au père aussi bien qu'à la mère dans certaines circonstances. Nous sommes favorables à ces nouvelles mesures, mais voulons nous assurer que les prestations versées aux pères n'auront pas été retirées aux mères. Les prestations accordées aux mères pendant 17 semaines devraient être maintenues, afin qu'elles puissent se remettre de l'accouchement.

En premier lieu, le régime d'assurance-chômage devrait ajouter aux prestations de maternité de 17 semaines, des prestations de parents d'une durée de neuf semaines. Les familles pourraient ainsi bénéficier de prestations pendant 26 semaines au total pendant que les enfants sont très jeunes. Le père ou la mère pourrait réclamer ces prestations additionnelles d'une durée de neuf semaines, ou ils pourraient se les partager, selon leur désir.

Nous souhaitons de plus qu'on hausse le niveau des prestations de remplacement (c'est-à-dire, le pourcentage des

gains que représentent les prestations de maternité et de parents). Présentement, on accorde 60 p. cent des gains assurables jusqu'à concurrence d'un montant hebdomadaire donné. Il faudrait tout d'abord passer à 75 p. cent des gains assurables. Cette mesure serait particulièrement utile aux familles à faible revenu.

Un taux de 75 p. cent nous semble un compromis acceptable entre les recommandations du Groupe d'étude Cooke et celles du Comité spécial sur la garde des enfants. Le Groupe d'étude a examiné la possibilité d'adopter le taux de 75 p. cent des gains assurables d'ici cinq ans et de 95 p. cent d'ici dix ans. Le Comité a recommandé de maintenir le taux de 60 p. cent.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral ajoute dans les plus brefs délais un programme de prestations de parents aux prestations de maternité en vertu du régime d'assurance-chômage. Les premières mesures à prendre seraient d'offrir aux pères comme aux mères des prestations de parents pendant neuf semaines et de relever le niveau de remplacement du revenu de 60 à 75 p. cent dans le cadre des deux programmes.

Le régime d'assurance-chômage est financé à même les primes versées par les employeurs et les employés; il faudrait donc hausser modestement les primes pour être en mesure d'accorder des prestations de parents pendant neuf semaines additionnelles. Le Comité spécial de la Chambre sur la garde des enfants a proposé de prolonger graduellement la période de prestations de manière qu'elle atteigne une durée de 26 semaines en 1992. Le coût moyen de cette hausse serait d'environ 48,4 cents par semaine par employé et de 67,7 cents par employeur en 1992.[15]

Aux termes de notre proposition, il faudrait adopter des hausses semblables dans l'immédiat plutôt qu'en 1992, pour que la période de prestations soit plus longue. Il faudrait aussi prévoir des augmentations pour être en mesure de relever le niveau des prestations, ainsi que nous l'avons recommandé.

DE MEILLEURS SERVICES DE GARDE

Nous avons analysé la nouvelle stratégie fédérale de garde des enfants et proposé certains changements pour en corriger les lacunes. Dans la présente section, nous présentons les grandes lignes d'une autre façon de voir les services de garde qui, de l'avis du Conseil national du bien-être social, créerait un système de soins abordable et de haute qualité.

Contrairement à la stratégie fédérale, qui maintient l'ancien système offrant un mélange de subventions pour les services de garde et d'avantages fiscaux pour les parents, notre approche affecte toutes les ressources disponibles aux services de garde, et n'accorde aucun allégement fiscal. Notre système serait financé au moyen de recettes gouvernementales d'une part et de contributions des parents d'autre part. Il créerait 750 000 nouvelles places en garderies au cours des sept prochaines années, soit presque quatre fois plus que les 200 000 nouvelles places de la stratégie fédérale.

L'Annexe E, Comparaison des formules de garde d'enfants, vers la fin du rapport, présente un résumé de nos propositions et les compare au système actuel et à la stratégie fédérale de garde des enfants.

Un nouveau système de subventions

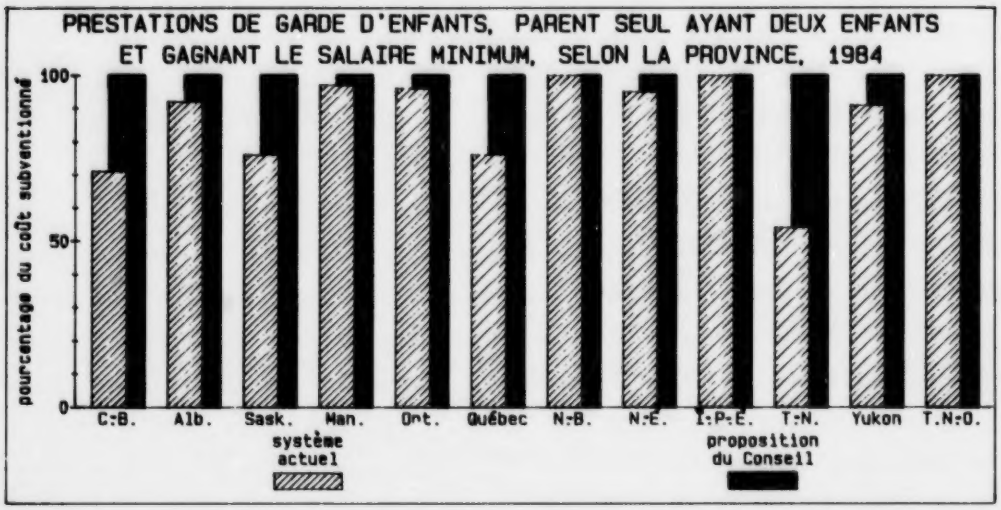
Nous avons d'abord étudié des données préparées pour le Groupe d'étude Cooke sur les avantages fiscaux et les subventions du Régime d'assistance publique du Canada offerts aux parents dans différentes situations et dans divers

territoires et provinces en 1984.[16] Nous avons alors cherché à voir comment les familles s'en tireraient si la déduction des frais de garde était abolie et si on disposait d'un réseau complet de services de garde financés au moyen de fonds publics et de contributions de la part des parents.

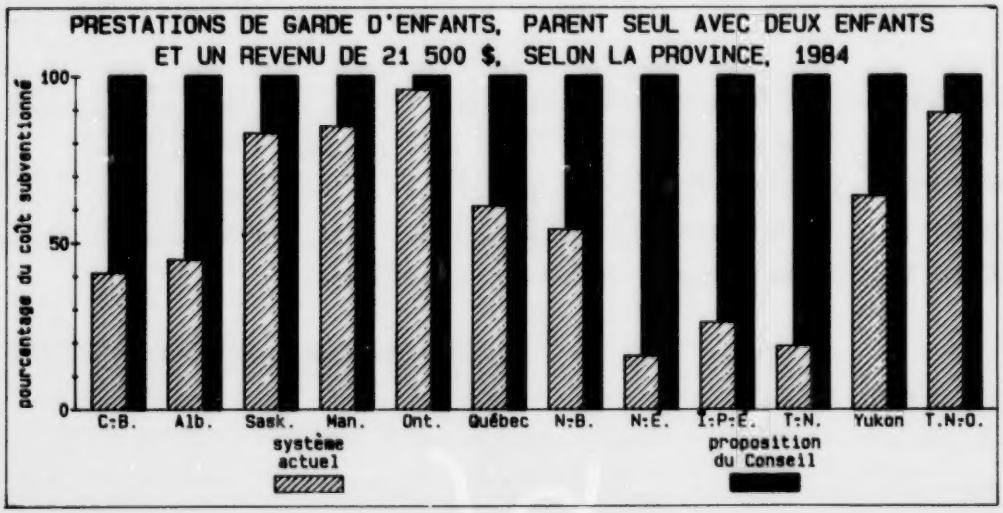
Notre système ferait appel à des tarifs variables fondés sur la capacité contributive de la famille. Nous avons supposé que les familles sous le seuil de la pauvreté n'auraient aucun frais de garde, que celles qui gagnent des revenus moyens (43 000 $ pour une famille de quatre en 1984) payeraient un montant égal à 30 p. cent du coût des soins, et que les familles dont le revenu est deux fois plus élevé que la moyenne verseraient des frais équivalant à 50 p. cent des coûts.[17]

Les Graphiques C à G présentent nos résultats. Les colonnes rayées indiquent les subventions maximales pour les frais de garde et l'épargne fiscale provenant de la déduction des frais de garde dont pouvaient profiter les familles avec deux jeunes enfants en 1984. Les colonnes noires indiquent les subventions qui auraient été disponibles aux termes du programme que nous proposons, qui n'offre pas d'avantages fiscaux. Les deux séries de colonnes expriment en pourcentage le coût réel des services bénéficiant de fonds publics. Les Annexes C et D présentent des renseignements sur la valeur en argent de ces prestations.

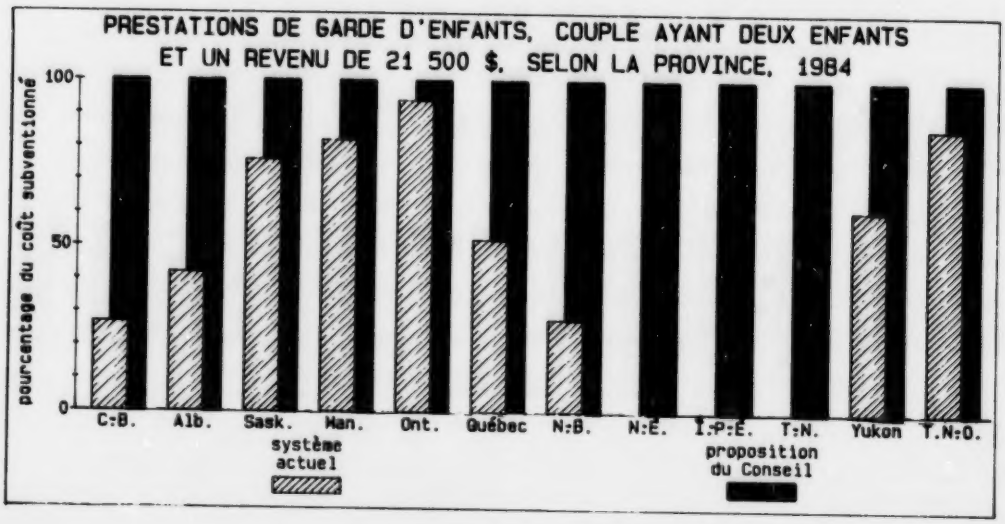
GRAPHIQUE C



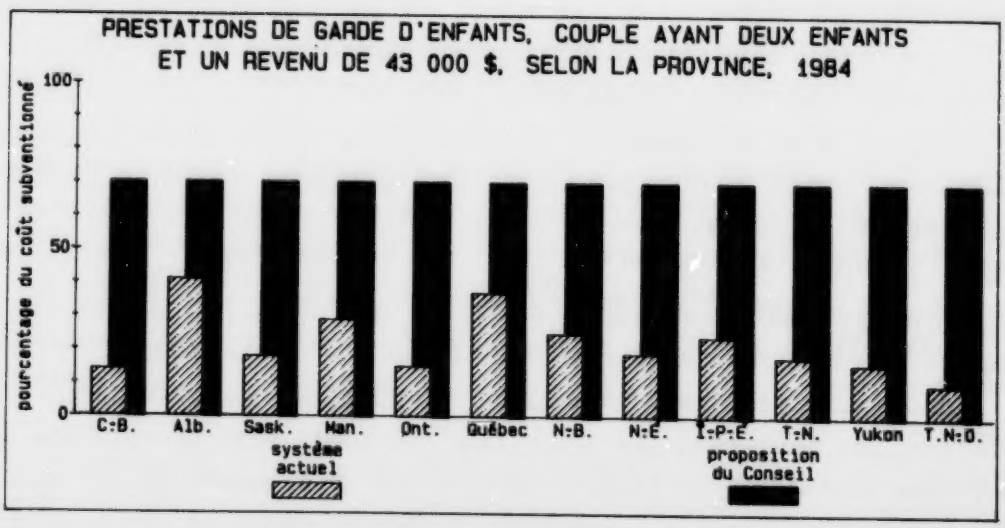
GRAPHIQUE D



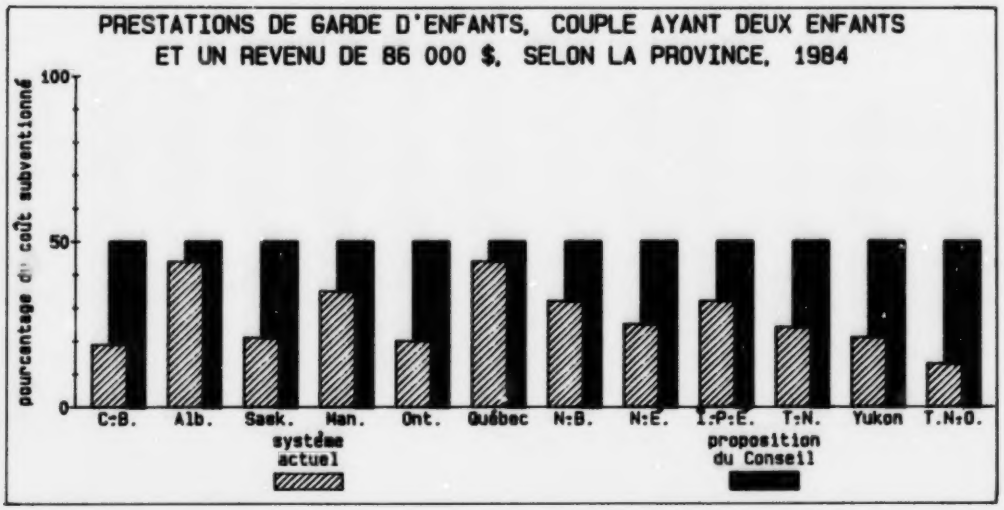
GRAPHIQUE E



GRAPHIQUE F



GRAPHIQUE G



Le système actuel est un mélange de pièces qui varie sensiblement d'une province à l'autre et qui tient très peu compte des circonstances financières des diverses familles. Les colonnes rayées dans le Graphique C, par exemple, révèlent que même les parents seuls gagnant le salaire minimum n'obtiennent pas l'entière remise de leurs frais de garde dans certaines provinces. Les colonnes rayées dans les Graphiques D et E indiquent que des familles à revenu modeste reçoivent de bien piètres subventions dans plusieurs provinces.

Le système de services de garde que nous proposons tient compte de la seule capacité contributive de la famille. Les colonnes noires dans tous les graphiques représentent des subventions couvrant la totalité du coût des soins dans le cas des familles à faible revenu et des subventions moins élevées dans le cas de familles à revenu moyen et supérieur à

la moyenne. Notre système prévoit aussi des subventions égales dans tous les territoires et provinces.

Mais la différence la plus frappante entre les deux systèmes, c'est que notre approche améliore le sort de toutes les familles de toutes les catégories de revenu, dans toutes les provinces et les territoires. Toutes les familles s'en tirent aussi bien ou s'en tirent mieux qu'en vertu du système actuel. Les familles à faible revenu n'auraient plus à payer une partie du coût des soins, coût auquel bon nombre de parents pauvres ne peuvent tout simplement pas faire face. Les familles à l'aise débourseraient des sommes assez élevées, mais seraient quand même en meilleure posture financière que présentement avec une déduction pour frais de garde de 2 000 $ par enfant.

Autres améliorations

Protection. Le système actuel de garde des enfants accorde des subventions à certaines familles à faible revenu et à quelques familles à revenu modeste, et une déduction fiscale aux familles à revenu moyen et élevé qui peuvent fournir des reçus pour les frais de garde payés. La stratégie fédérale maintient cette approche générale. Nous proposons un seul système de garde accessible aux familles de tous les niveaux de revenu. Aux termes de notre système, on consacrerait toutes les ressources à l'augmentation du nombre de places en garderies et on n'accorderait aucun allégement fiscal pour frais de garde d'enfants.

Les enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent à temps plein ou partiel à l'extérieur du foyer ou qui étudient à plein temps sont notre groupe cible.

Seraient inclus les enfants de foyers comptant deux parents ayant tous deux un emploi rémunéré et travaillant pendant au moins 20 heures par semaine ou dont un parent travaille et l'autre étudie à temps plein. Le groupe comprendrait aussi les enfants de parents seuls qui travaillent à l'extérieur pendant 20 heures par semaine au moins ou qui étudient à temps plein.

Comme on l'a déjà signalé, le système actuel fournit des services à seulement 243 545 enfants ou 13 p. cent des enfants de moins de 13 ans dont les parents étudient ou travaillent à l'extérieur. La stratégie fédérale créerait 200 000 places au cours des sept prochaines années - environ 23 p. cent des enfants seraient alors touchés. Nos propositions créeraient 750 000 nouvelles places, pour un total de 993 545, répondant ainsi aux besoins de 51 p. cent des 1,9 million d'enfants de moins de 13 ans dont les parents travaillent ou étudient à plein temps.

Un taux de participation de 51 p. cent nous semble raisonnable, parce qu'il est certain que les parents qui étudient ou travaillent à l'extérieur ne voudront pas tous avoir recours aux garderies pendant toutes les années durant lesquelles leurs enfants auront besoin de services.

Plusieurs parents préféreraient sans doute demeurer au foyer avec leurs enfants lorsque ceux-ci sont très jeunes. De meilleures prestations de maternité et prestations de parents en vertu du régime d'assurance-chômage, ainsi que nous l'avons proposé, les aideraient à le faire. Des enfants de 4 ou 5 ans vont à la maternelle pendant au moins une partie de la journée, de sorte qu'ils n'auront pas besoin de services à temps plein. Des enfants de 6 à 12 ans qui sont en classe toute la journée n'auront peut-être pas besoin de

services de garde du tout, surtout s'ils prennent part à des activités parascolaires après les heures de classe ou s'ils sont surveillés par un parent ou un voisin après la classe.

Salaires des personnes offrant des services de garde. Le salaire moyen du personnel enseignant des garderies était de 15 163 $ en 1984 et le salaire moyen d'une personne offrant des services de garde en milieu familial était de 6 600 $. On ne sait pas de combien les salaires augmenteraient en vertu de la stratégie fédérale, ou même s'il y aurait des augmentations. Aux termes de notre proposition, le salaire moyen du personnel enseignant passerait à 22 500 $ et celui de la personne offrant des services en milieu familial augmenterait à 15 000 $ dès 1988.[18] D'autres augmentations annuelles permettraient de compenser la hausse du coût de la vie.

Même si les salaires représentent une partie importante du coût des soins, nous sommes d'avis que les personnes chargées du bien-être des enfants méritent de meilleurs salaires que ceux qu'ils gagnent présentement. Si les salaires étaient plus élevés, les responsables des services de garde non agréés seraient peut-être plus intéressés à transformer leurs services en services de garde agréés. Les enfants en tireraient profit parce qu'il y aurait beaucoup moins de roulement du personnel si les travailleurs recevaient des salaires convenables.

Rapports enfants/moniteur. Les rapports moyens enfants/moniteur dans les garderies en 1984 étaient de 4,15 pour 1 chez les enfants de moins de deux ans, de 7,77 pour 1 chez les enfants de deux à six ans et de 11,57 pour 1 chez les enfants de six à treize ans. En milieu familial, le rapport était de 5,74 pour 1. Le gouvernement fédéral n'a

pas abordé dans sa stratégie les changements qui pourraient survenir à cet égard. Aux termes de nos propositions, le rapport enfants/moniteur dans les garderies serait de trois pour un lorsque les enfants ont moins de deux ans, de six pour un lorsqu'ils ont de deux à six ans et de dix pour un lorsqu'ils sont âgés de six à treize ans. En milieu familial, le rapport serait de quatre pour un.[19]

Combien coûterait notre système?

Pour obtenir une idée du coût de nos propositions, nous avons puisé dans une étude préparée par l'économiste Monica Townson pour le compte de l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. Le coût estimatif brut de notre système de services de garde s'élèverait à environ 6,6 milliards de dollars par année lorsque le système fonctionnerait à pleine capacité en 1995.[20] Toutefois, le coût net à tous les niveaux de gouvernement serait sensiblement moins élevé - environ 4,4 milliards de dollars en 1995.

Deux compensations financières majeures en réduisent le prix de 6,6 à 4,4 milliards par année: les sommes versées pour les soins par les parents à revenu moyen et élevé, et les recettes fiscales accrues provenant de l'augmentation du nombre de personnes travaillant dans le domaine des services de garde et de la hausse de leurs revenus.

La première compensation provient de l'échelle de prix mobile que nous proposons. Les parents commenceraient à payer pour obtenir des services de garde lorsque le revenu familial dépasse 25 000 $. Les frais augmenteraient

graduellement jusqu'à concurrence de 50 p. cent du coût des soins lorsque le revenu familial dépasse 55 000 $.

Les sommes ainsi perçues s'élèveraient à environ 1,8 milliard de dollars en 1995,[21] ce qui réduirait le coût de notre système de garde des enfants de 6,6 à 4,8 milliards de dollars.

Nos propositions créeraient environ 87 000 nouveaux emplois et feraient grimper les salaires de l'ensemble des travailleurs du domaine. Les montants additionnels versés en salaires augmenteraient les recettes fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux d'environ 400 millions de dollars de plus en 1995.[22] En ajoutant cette somme aux 1,8 milliard de dollars provenant des contributions des parents, le coût baisse à 4,4 milliards de dollars.

Il ne faudrait toutefois pas considérer le coût estimatif de 4,4 milliards comme un chiffre ultime. Les gouvernements pourraient exiger des parents des contributions un peu plus élevées que celles que nous proposons. Si certains des nouveaux employés venaient des rangs des chômeurs, il y aurait une diminution des prestations d'assurance-chômage et de bien-être social. Il pourrait y avoir d'autres épargnes encore s'il se dessinait une tendance en faveur des services en milieu familial, moins dispendieux que les services en garderies.

Des déboursés d'environ 4 milliards de dollars par année représentent-ils une façon raisonnable d'utiliser des ressources fédérales, provinciales et territoriales restreintes? Nous croyons que oui, si les sommes soutiennent des services de garde de la plus haute qualité.

Notre approche mettrait un terme aux allégements fiscaux inutiles et coûteux qui ne pourront jamais aider le Canada à mettre en place les services de garde dont on a besoin. Elle permettrait un réseau national de services en garderies et en milieu familial accessibles à tous les parents qui travaillent à l'extérieur. Les familles à faible revenu recevraient gratuitement les services dont ils ont besoin pour leurs enfants, et même les parents à l'aise tireraient plus d'avantages de cette approche que du système actuel.

Mais d'abord et avant tout, les enfants obtiendraient le type de services qu'ils méritent. Les normes sur la santé et la sécurité seraient améliorées, les activités seraient stimulantes aussi bien qu'amusantes, les repas seraient nourrissants, la surveillance serait adéquate et les travailleurs du domaine assureraient les meilleurs soins possibles aux enfants qui leur seraient confiés. C'est une façon de veiller au bien-être physique, mental et affectif de la prochaine génération de Canadiens.

Pour toutes ces raisons, nous souhaitons que le gouvernement fédéral réexamine ses priorités, étudie plus en profondeur la solution de rechange que nous proposons et accepte de dépenser les sommes supplémentaires qui doteraient le Canada de services de garde de premier ordre plutôt que de qualité médiocre.

Il faut remettre en question la stratégie du gouvernement fédéral sur la garde des enfants. La Loi sur les services de garde d'enfants au Canada n'a pas été adoptée parce que le Parlement a été dissous en vue des élections fédérales du 21 novembre 1988.

Le Conseil national du bien-être social espère que le nouveau gouvernement reprendra le débat sur la garde des enfants dans les plus brefs délais. Et nous espérons qu'il en résultera une nouvelle loi améliorée qui répondra véritablement aux besoins des parents et des enfants.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Nous félicitons le gouvernement fédéral de jouer un rôle de chef de file en tentant d'améliorer les services de garde, mais les éléments qui forment sa stratégie sur la garde des enfants suscitent chez nous certaines inquiétudes.

Nous faisons donc les recommandations suivantes:

1. Le gouvernement fédéral devrait renverser sa décision ayant pour but d'ajouter un supplément au crédit d'impôt remboursable pour enfants dans le cadre de sa stratégie de garde, et utiliser plutôt cet argent pour accroître le nombre de places en garderies agréées et assurer leur maintien par la suite au moyen de subventions accrues.

2. Il faudrait apporter trois changements à la déduction des frais de garde d'enfants:

* Tout d'abord, la déduction devrait être gelée à sa valeur antérieure de 2 000 $ par enfant au lieu d'être portée à 4 000 $ pour les enfants de six ans et moins.

* La déduction devrait alors être transformée en un crédit d'impôt non remboursable, conformément à la philosophie du gouvernement en matière de réforme fiscale.

* Enfin, le Parlement devrait adopter une disposition de temporarisation prévoyant l'expiration automatique du nouveau crédit d'impôt pour enfants au bout de sept ans.

3. Compte tenu du besoin urgent de services de garde d'enfants, le gouvernement fédéral devrait porter à 1,5 milliard de dollars la somme d'argent disponible pour

des dépenses d'immobilisation au cours des sept prochaines années. S'il fallait plus de temps pour créer le nombre de nouvelles places correspondant au besoin réel de services de garde, il faudrait accorder des crédits d'immobilisation pendant plus de sept ans.

4. Le gouvernement fédéral ne devrait pas imposer de plafond aux sommes qu'il est prêt à verser pour aider les provinces et les territoires à faire face aux coûts de fonctionnement des programmes de garde.

5. Les principes du nouveau système de garde devraient être expliqués dans la Loi sur les services de garde d'enfants, un peu comme les buts de l'assurance-maladie et les obligations des provinces et territoires sont exposés dans la Loi sur la santé au Canada.

6. La loi fédérale sur les services de garde d'enfants devrait accorder au gouvernement fédéral le droit d'accepter ou de refuser les normes adoptées par les gouvernements des provinces et territoires en matière de garde des enfants, et de retenir les versements lorsque les normes ne sont pas suffisamment sévères.

7. Le gouvernement fédéral devrait ajouter une clause à la nouvelle Loi sur les services de garde d'enfants prévoyant que les garderies à but lucratif déjà existantes pourront obtenir des crédits de fonctionnement, mais aucune nouvelle garderie à but lucratif. Autrement, le gouvernement devrait obliger toutes les garderies à but lucratif à se transformer en services sans but lucratif au bout d'une période de temps raisonnable si elles désirent continuer à bénéficier de subventions fédérales.

8. Le gouvernement fédéral devrait abolir immédiatement trois excentricités du programme de prestations de maternité du régime d'assurance-chômage:

* la période d'attente de deux semaines, faisant en sorte que les prestations de maternité soient versées pendant 17 semaines plutôt que 15 seulement;

* la disposition interdisant le versement de prestations de maternité pendant une grève;

* la durée maximale imposée aux prestations combinées de maternité et de maladie, qui pénalise les femmes malades en début de grossesse.

9. Un programme de prestations de parents devrait accompagner le programme de prestations de maternité du régime d'assurance-chômage. En tout premier lieu, le gouvernement devrait offrir, aux pères aussi bien qu'aux mères, des prestations de parents d'une durée de neuf semaines, qui s'ajouteraient aux prestations de maternité de 17 semaines, et hausser le niveau de remplacement du revenu de 60 à 75 p. cent des gains antérieurs en vertu des deux programmes.

10. Le gouvernement fédéral devrait réexaminer ses priorités, étudier plus en détail la solution de rechange que nous avons proposée, et trouver les sommes supplémentaires qui permettraient au Canada de se doter d'un réseau de services de garde de première qualité plutôt que de qualité médiocre.

ANNEXE A

GLOSSAIRE

Crédit d'impôt remboursable pour enfants - Un programme qui accorde en 1988 559 $ par enfant de moins de 18 ans aux familles dont le revenu net ne dépasse pas 24 090 $. Les prestations sont réduites de cinq cents pour chaque dollar de revenu excédant 24 090 $ et cessent lorsque le revenu familial dépasse un certain niveau (par exemple, 35 270 $ lorsque la famille compte un enfant, et 46 450 $ lorsque la famille a deux enfants). Dans le cadre de la stratégie nationale sur la garde des enfants, on a augmenté le crédit d'impôt remboursable pour enfants de 100 $ par enfant de six ans et moins en 1988 et de 200 $ par enfant du même âge en 1989. Parce qu'il est remboursable, le crédit d'impôt pour enfants profite aux familles trop pauvres pour avoir à payer des impôts (le gouvernement fédéral leur fait parvenir un chèque par la poste) comme aux familles qui ont des impôts à payer.

Déduction des frais de garde d'enfants - Un avantage fiscal qui permet à un parent seul ou au conjoint dont le revenu est le plus faible dans un couple de soustraire de son revenu imposable jusqu'à 4 000 $ par enfant de six ans ou moins et jusqu'à 2 000 $ par enfant de 7 à 14 ans pour des frais de garde étayés par des reçus encourus afin de permettre au contribuable de travailler sur le marché du travail rémunéré ou de suivre des cours de formation. Les frais de garde d'un enfant plus âgé peuvent être soustraits si l'enfant est à charge à cause d'un handicap physique ou mental. La déduction des frais de garde accorde un avantage sous forme d'épargne fédérale et provinciale d'impôt sur le revenu. Les

parents dont les revenus ne sont pas suffisamment élevés pour qu'ils aient à payer des impôts ne profitent pas de la déduction des frais de garde.

Évaluation des besoins - Un examen qui sert à déterminer l'admissibilité à certains avantages sociaux, y compris les services de garde subventionnés. Contrairement à une évaluation du revenu, qui ne tient compte que du revenu familial, l'évaluation des besoins tient compte des besoins financiers de la famille aussi bien que de son revenu et des ressources dont elle dispose pour répondre à ces besoins. Tout surplus budgétaire est affecté au coût des services de garde d'enfants, et une subvention vient combler une partie ou la totalité de la différence.

Évaluation du revenu - Un examen qui sert à déterminer l'admissibilité à certains avantages sociaux, y compris les services de garde subventionnés. Des subventions pour frais de garde d'enfants sont accordées aux familles dont le revenu est inférieur à un niveau donné; ce niveau varie sensiblement d'une province à l'autre. (L'Annexe B indique les seuils ouvrant droit à des subventions complètes et partielles.)

Places subventionnées - Des places en garderies ou en milieu familial dont la totalité ou une partie des coûts est payée par les gouvernements.

Prestations de maternité - Des prestations d'assurance-chômage accordées pendant leur congé de maternité aux mères qui travaillent. Les prestations sont égales à 60 p. cent des gains assurables, jusqu'à un montant maximum. En 1988,

les prestations maximales sont de 339 $ par semaine, pendant 15 semaines.

Prestations de parents - Comme proposé dans le présent rapport, il s'agit d'un nouveau type de prestations qui seraient versées en vertu de l'assurance-chômage pour des soins aux enfants. Les prestations s'ajouteraient aux prestations de maternité; elles s'adresseraient au père ou à la mère ou pourraient être partagées entre les deux.

Régime d'assistance publique du Canada - Un programme en vertu duquel le gouvernement fédéral partage, aux termes d'accords avec les provinces et les territoires, 50 p. cent des coûts encourus par les provinces, territoires et municipalités afin d'offrir des prestations d'assistance sociale aux personnes nécessiteuses et des services sociaux à des personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir si elles n'obtiennent pas de tels services. Aux termes du RAPC, le gouvernement fédéral partage le coût des subventions pour la garde d'enfants accordées aux familles dans le besoin ou qui risquent de le devenir si elles ne peuvent compter sur une aide gouvernementale.

Services agréés - Des services de garde d'enfants qui sont surveillés par les gouvernements provinciaux ou territoriaux et qui doivent respecter certaines normes gouvernementales minimales, par exemple dans les domaines de la santé et de la sécurité et du ratio enfants/moniteur.

Services de garde - L'expression utilisée traditionnellement pour décrire les soins accordés aux enfants pendant que leurs parents travaillent ou étudient à l'extérieur du foyer. On la préfère à l'expression **soins de jour** parce qu'elle est de plus vaste portée et s'applique à divers types de services, y compris les garderies, les services en milieu familial, les services de garde en milieu scolaire et sur les lieux de travail, et les soins offerts le soir et (ou) les fins de semaine pour les parents qui travaillent par roulement.

Services non agréés - Des services de garde qui ne sont pas soumis à des règlements provinciaux ou territoriaux, même en ce qui a trait à la santé et à la sécurité.

ANNEXE B

SEUILS DE REVENU MAXIMUMS OUVRANT DROIT À DES SUBVENTIONS DU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA, COUPLE AVEC DEUX ENFANTS, 1987

	Seuil de revenu maximum ouvrant droit à une subvention maximale	subvention partielle
Gouvernement fédéral	33 088 $	48 132 $
Colombie-Britannique	13 512	24 552
Alberta	17 160	23 880
Saskatchewan	20 880	40 560
Manitoba	16 345	31 490
Ontario	23 340 à 34 164	34,366 à 45 190
Québec	15 500	36 000
Nouveau-Brunswick	11 652	23 292
Nouvelle-Écosse	11 960	20 890
Île-du-Prince-Édouard	12 960	24 480
Terre-Neuve	10 044	16 164
Yukon	15 480	29 880

Source: Rapport du Comité spécial sur la garde des enfants, page 33. Toutes les données sauf celles de la Saskatchewan se rapportent à des revenus dont on a soustrait l'impôt. En Saskatchewan, il s'agit du revenu brut. On n'a pas fourni de seuils de revenu maximums pour les territoires du Nord-Ouest. Les familles dont les revenus ne dépassent pas les montants de la première rangée ont droit aux subventions maximales du Régime d'assistance publique du Canada - si elles peuvent trouver des places pour leurs enfants dans des garderies agréées. Les familles dont les revenus se situent entre les montants des deux rangées ont droit à des subventions partielles.

ANNEXE C

SUBVENTIONS ET AVANTAGES FISCAUX RELATIFS À LA GARDE DES ENFANTS, FAMILLES AVEC DEUX JEUNES ENFANTS, 1984

Province ou territoire	Coût des soins	Parent seul au salaire minimum 7 488 $ - 8 840 $	Parent seul à revenu moyen 21 500 $	Couple gagnant la moitié du revenu moyen 21 500 $	Couple à revenu moyen 43 000 $	Couple gagnant deux fois le revenu moyen 86 000 $
C.-B.	7 190 $	5 088 $	2 980 $	1 968 $	1 036 $	1 384 $
Alb.	9 144	8 444	4 160	3 884	3 716	4 060
Sask.	7 580	5 790	6 298	5 790	1 346	1 598
Man.	6 869	6 633	5 820	5 649	2 017	2 389
Ont.	7 010	6 750	6 730	6 620	1 064	1 420
Québec	6 950	5 280	4 240	3 590	2 560	3 040
N.-B.	5 236	5 236	2 850	1 444	1 292	1 672
N.-É.	6 010	5 698	946	0	1 128	1 504
Î.-P.-É.	4 540	4 540	1 160	0	1 100	1 464
T.-N.	6 380	3 450	1 216	0	1 152	1 536
Yukon	6 600	6 000	4 254	4 008	1 044	1 392
T.N.-O.	10 560	10 560	9 363	9 084	1 028	1 372

Source: Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, page 232. Le tableau suppose un enfant de trois ans et un d'un an, en garderie agréée. Les familles dont les revenus ne dépassent pas 21 500 $ recevaient la totalité ou la majeure partie de leurs bénéfices sous forme de subventions du Régime d'assistance publique du Canada. Les familles dont les revenus sont de 43 000 $ et de 86 000 $ obtenaient des bénéfices sous forme d'allégements fiscaux grâce à la déduction des frais de garde d'enfants et, au Québec, à l'allocation de disponibilité. Le revenu moyen d'une famille monoparentale avec deux enfants était d'environ 21 500 $ et celui d'une famille de quatre était d'environ 43 000 $ en 1984.

ANNEXE D

SUBVENTIONS PROPOSÉES EN VERTU D'UN SYSTÈME RENOUVELÉ, FAMILLES COMPTANT DEUX JEUNES ENFANTS, 1984

Province ou territoire	Coût des soins	Parent seul au salaire minimum 7 488 $ - 8 840 $	Parent seul à revenu moyen 21 500 $	Couple gagnant la moitié du revenu moyen 21 500 $	Couple à revenu moyen 43 000 $	Couple gagnant deux fois le revenu moyen 86 000 $
C.-B.	7 190 $	7 190 $	7 190 $	7 190 $	5 033 $	3 595 $
Alb.	9 144	9 144	9 144	9 144	6 401	4 572
Sask.	7 580	7 580	7 580	7 580	5 306	3 790
Man.	6 869	6 869	6 869	6 869	4 808	3 435
Ont.	7 010	7 010	7 010	7 010	4 907	3 505
Québec	6 950	6 950	6 950	6 950	4 865	3 475
N.-B.	5 236	5 236	5 236	5 236	3 665	2 618
N.-É.	6 010	6 010	6 010	6 010	4 207	3 005
Î.-P.-É.	4 540	4 540	4 540	4 540	3 178	2 270
T.-N.	6 380	6 380	6 380	6 380	4 466	3 190
Yukon	6 600	6 600	6 600	6 600	4 620	3 300
T.N.-O.	10 560	10 560	10 560	10 560	7 392	5 280

Le tableau se sert des mêmes données qu'à l'Annexe C pour le coût des services. Nous supposons que les parents de toutes les catégories de revenu obtiendraient des subventions de garde, mais aucun allégement fiscal. Les familles à faible revenu recevraient des subventions égales au coût réel des services. Les familles gagnant 43 000 $ payeraient des frais équivalant à 30 p. cent du coût des soins, et les familles dont le revenu s'élève à 86 000 $ payeraient des frais équivalant à 50 p. cent du coût des services. Le revenu moyen d'une famille monoparentale avec deux enfants était d'environ 21 500 $ et celui d'une famille de quatre était d'environ 43 000 $ en 1984.

COMPARAISON DES FORMULES DE GARDE D'ENFANTS

CARACTÉRISTIQUE	SYSTÈME ACTUEL	STRATÉGIE FÉDÉRALE	OPTION DU CONSEIL
Nombre de places en garderies agréées	243 545 en 1987	+200 000 sur 7 ans	+750 000 sur 7 ans
Pourcentage d'enfants de moins de 13 ans de parents travailleurs/ étudiants bénéficiant de services agréés	13 p. cent en 1987	Environ 23 p. cent après 7 ans	Environ 51 p. cent après 7 ans
Dépenses d'investissement du gouvernement fédéral pour créer de nouvelles places	À peu près rien	Non réservées, mais pourraient être d'environ 400 millions de dollars sur 7 ans	1,5 milliard de dollars sur 7 ans
Coût net des allégements fiscaux et des subventions de garde aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux	Plus de 682 millions de dollars pour l'exercice 1986-1987	Environ 2 milliards de dollars en 1995	Environ 4 milliards de dollars en 1995
Coût aux gouvernements des seuls allégements fiscaux	240 millions de dollars pour l'exercice 1986-1987	Environ 680 millions de dollars en 1995	Aucun après 1995

(suite à la prochaine page)

ANNEXE E (suite)

CARACTÉRISTIQUE	SYSTÈME ACTUEL	STRATÉGIE FÉDÉRALE	OPTION DU CONSEIL
Frais acquittés par les parents pour des services de garde agréés	Inconnus	Inconnus	Environ 1,8 milliard de dollars en 1995, d'après la capacité contributive
Salaire moyen du personnel enseignant dans les garderies agréées	15 163 $ en 1984	Inconnu	22 500 $ en 1988, passant à environ 29 608 $ en 1995
Rapport global enfants/moniteurs dans les garderies agréées (moyennes nationales)	En garderie – 0–2 ans 4,15 2–6 ans 7,77 6 ans et + 11,57 En milieu familial – 5,74	Inconnu	En garderie – 0–2 ans 3,00 2–6 ans 6,00 6 ans et + 10,00 En milieu familial – 4,00
Prestations d'assurance-chômage pour les parents	15 semaines pour les mères, au taux de 60 p. cent du salaire	15 semaines pour les mères, au taux de 60 p. cent du salaire	17 semaines pour les mères + 9 semaines pour le père ou la mère ou partagées entre les deux, toutes au taux de 75 p. cent du salaire

NOTE: Le coût net aux gouvernements et le coût des allégements fiscaux dans ce tableau n'incluent pas les allégements fiscaux du Québec qui relèvent exclusivement de la province.

RENVOIS

1. Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1970), page 296.

2. Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi,(Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984), pages 211 et 212.

3. Les données sur les places en garderies sont recueillies chaque année par le Centre national d'information sur la garde de jour de Santé et Bien-être social Canada. Statistique Canada a indiqué le nombre d'enfants dans chaque province dont les parents travaillent à l'extérieur du foyer. On n'a pu obtenir de données comparables pour les enfants dans les deux territoires.

4. Les données du Tableau 2 proviennent du ministère des Finances, de Santé et Bien-être social Canada, d'Emploi et Immigration Canada et des Affaires indiennes et du Nord.

5. Les divers programmes au Québec se rapportant de près ou de loin à la garde des enfants changent considérablement depuis quelques années, et les dépenses totales à cet effet dépassent maintenant de beaucoup les 100 millions de dollars par année. Le budget de 1988-1989 a augmenté la déduction provinciale pour frais de garde jusqu'à concurrence de 4 000 $ par enfant de moins de 7 ans et de 2 000 $ par enfant de 7 à 12 ans. L'allocation de disponibilité versée aux parents au nom d'enfants de moins de 6 ans est un crédit d'impôt remboursable qui s'élève maintenant à 100 $ par année pour le premier enfant, à 200 $ pour le deuxième et à 500 $ pour le troisième enfant et les suivants. À partir du 1er janvier 1989, les montants seront répartis en paiements mensuels et seront ajoutés aux chèques d'allocations familiales provinciales. APPORT, le programme d'aide aux parents qui travaillent mais gagnent de faibles revenus, accorde des paiements mensuels aux familles sous le seuil d'imposition - en d'autres mots, trop pauvres pour avoir à payer des impôts. Une partie des prestations vise à débourser environ la moitié du coût des services de garde. Les prestations varient en fonction de la taille de la famille et du revenu, mais selon le discours du budget, une famille avec deux enfants qui gagne 15 000 $ recevrait 2 803 $ par année du programme APPORT.

6. Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada,

1986), pages 231 à 234, à partir d'un document de travail préparé pour le Groupe par Christine Blain.

7. Provincial Day Care Subsidy Systems in Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986), document de travail préparé pour le Comité spécial sur la garde des enfants, pages 16 à 18.

8. On connaît assez bien les dépenses fédérales, mais on ne sait à peu près rien du montant que les provinces et les territoires devraient dépenser pour des services de garde au cours des sept prochaines années.

9. Il s'agit de données estimatives non publiées de Santé et Bien-être social Canada et du ministère des Finances.

10. Données préparées pour le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme en vue du mémoire qu'il présentait au comité de la Chambre étudiant la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, août 1988.

11. Données préparées par le Conseil national du bien-être social.

12. Les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient assujettir leurs programmes de services de garde à la nouvelle loi ou maintenir le système actuel qui relève du Régime d'assistance publique du Canada. Les provinces et territoires qui signent avec le gouvernement fédéral de nouveaux accords sur la garde des enfants avant le 1er avril 1990 obtiendraient des fonds rétroactivement au 1er avril 1988. Les dispositions du RAPC sur la garde des enfants seraient abolies si toutes les provinces et les territoires acceptaient de conclure de nouveaux accords de financement. D'après des représentants fédéraux, si certains gouvernements décidaient de maintenir le système actuel, les dépenses en vertu de la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada seraient inférieures au maximum de 4 milliards de dollars sur 7 ans dont il est question dans la loi.

13. Aux termes de la nouvelle loi, les provinces et territoires qui dépensent moins que 70 p. cent des dépenses moyennes nationales pour la garde des enfants recevraient des subventions "additionnelles" du gouvernement fédéral. Si la moyenne nationale était de 80 $ par enfant de moins de 15 ans au cours d'une année quelconque, et si une province X dépensait seulement 50 $ par enfant, elle recevrait une somme supplémentaire de 6 $ par enfant (80 $ x 70 p. cent = 56 $; 56 $ - 50 $ de dépenses dans la province X = 6 $). La loi

stipule aussi qu'une province ne peut obtenir plus de 90 p. cent de ses frais de fonctionnement et d'immobilisation du gouvernement fédéral. À cause de la nature de la formule, il est impossible de déterminer avec précision, à l'avance, les dispositions financières de chaque province d'une année à l'autre.

14. Townson,Monica. The Costs and Benefits of a National Child Care System for Canada (Ottawa: 1986), pages 15 et 16. Une étude préparée pour l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.

15. Comité spécial sur la garde des enfants. Des obligations partagées (Ottawa: Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1987), pages 145 à 147.

16. Blaine, Christine. Government Spending on Child Care in Canada (Ottawa: 1985). Un document de travail préparé pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants.

17. En 1984, le seuil de pauvreté pour une famille de trois variait entre 12 734 $ dans une région rurale et 17 365 $ dans une région métropolitaine de 500 000 habitants et plus. Pour une famille de quatre, le seuil variait entre 14 720 $ dans une région rurale et 20 010 $ dans une région métropolitaine. Voir le rapport du Conseil national du bien-être social intitulé Seuils de pauvreté de 1988 (avril 1988) pour les seuils de pauvreté de 1980 à 1988.

18. Townson, pages 15 à 18. L'analyse de son rapport suppose que les salaires augmenteraient à partir de 1984. L'analyse dans notre rapport suppose que les augmentations entreraient en vigueur en 1988 et qu'il y aurait par la suite des hausses de 4 p. cent par année.

19. Townson, page 15. Les proportions sont approuvées par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.

20. On s'est basé sur un coût moyen de 5 000 $ par place en garderie - montant provenant de l'étude de Townson; on augmente par la suite de 4 p. cent par année de 1988 à 1995.

21. Nos calculs sont partis de la répartition du revenu chez les couples mariés comptant deux conjoints qui travaillent, avec enfants et autres parents au foyer, comme on le fait dans la version de 1986 des Salaires des hommes et des femmes de Statistique Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988). Nous avons supposé que le coût d'une place en garderie en 1986 aurait

été de 5 000 $ aux termes d'un système révisé, et calculé grossièrement les frais de garde que les parents de différents groupes de revenu auraient versés en vertu de nos propositions. Nous avons ensuite indexé les frais de garde qu'on aurait pu obtenir en 1986 de 4 p. cent par année jusqu'en 1995.

22. Nous avons suivi en gros les calculs effectués par Townson et indexé les sommes de 4 p. cent par année jusqu'en 1995.

MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Gayle Gilchrist-James (présidente)
Edmonton (Alb.)

Mad. L. Blais
Sullivan (Québec)

M. Jean-Maurice Boudreau
Port-Daniel (Québec)

M. Russell Carr
Charlottetown (I.-P.-É.)

Mad. Enza Colavecchia
Brampton (Ont.)

M. Richard S. Cumbo
Toronto (Ont.)

M. Frank Di Giorgio
Downsview (Ont.)

Mad. Solange Fernet-Gervais
Hérouxville (Québec)

Mad. Ann Gagnon
Montréal (Québec)

Mad. Mary Hamann
Montrose (C.-B.)

Mad. Verda Hedges
Calgary (Alb.)

Mad. Gail Helmcken
Vancouver (C.-B.)

Mad. M. A. Krueger
Estevan (Sask.)

Mad. Norma Landry
Shippegan (N.-B.)

Mad. Marvelle McPherson
Winnipeg (Man.)

Mad. Nancy Nash-Foster
Kingston (Ont.)

M. Ronald Noseworthy
Grand Bank (T.-N.)

Mad. Wendy Terry
Toronto (Ont.)

Mad. June Walker
Winnipeg (Man.)

M. Robert White
Stellarton (N.-É.)

****

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur:	Ken Battle
Directeur-adjoint:	Steve Kerstetter
Traducteur:	Louise Ducharme
Consultant:	Monica Townson

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des gens d'affaire, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, les personnes âgées, la réforme de la fiscalité, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, la femme et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judicaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne et la réforme du bien-être social.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9